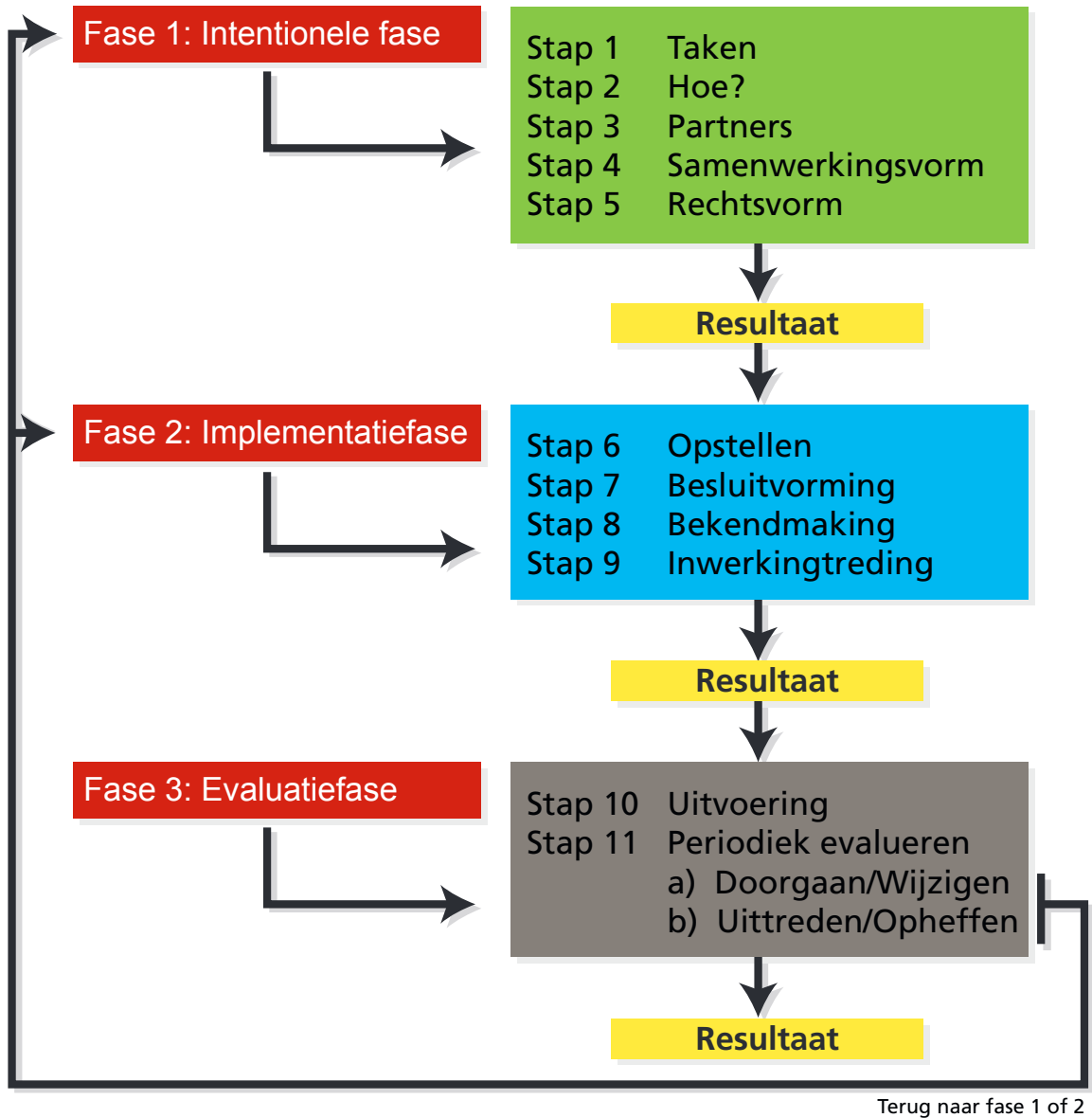


Intergemeentelijke samenwerking toegepast

HANDREIKING VOOR TOEPASSING VAN DE WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN



Hoofdschema



Intergemeentelijke samenwerking toegepast

Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Colofon

Auteurs

mr. R.J.M.H. de Greef (KokxDeVoogd)
mr. F.H.K. Theissen (KokxDeVoogd)
mr. M.C. de Voogd (KokxDeVoogd)
met medewerking van mr. M.D. Hes (KokxDeVoogd)

Redactie

mr.drs. W.J. de Vries (BZK)
drs. R.B. Palstra (VNG)
drs. H. Tjalma-den Ouden (VNG)

Vormgeving

C.J.N. Koning (VNG)

Druk

SMG, Hasselt

VNG, oktober 2013



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding	7
A.1. Doel van de handreiking	7
A.2. Opzet van de handreiking	9
Fase 1: Intentionele fase	11
Stap 1: Taken	12
Stap 2: Hoe?	13
Stap 3: Partners	16
Stap 4: Samenwerkingsvorm	17
Stap 5: Rechtsvorm	19
Fase 2: Implementatiefase	25
Stap 6: Opstellen gemeenschappelijke regeling	26
Stap 7: Besluitvorming	46
Stap 8: Bekendmaking	47
Stap 9: Inwerkingtreding	47
Fase 3: Uitvoering en Evaluatie	49
Stap 10: Uitvoering van de samenwerking	49
Stap 11: Evaluatie van de samenwerking	51

T. Toelichtingen	53
Toelichting 1 Bestuurlijk Organisatierecht	55
Toelichting 2 Europeesrechtelijke aspecten	63
Toelichting 3 Fiscale aspecten	71
Toelichting 4 Governance	77
Toelichting 5 Personeel	83
 Begrippenlijst	 91
 Literatuursuggesties	 97



Voorwoord

Gemeenten werken om allerlei redenen met elkaar samen. Omdat ze gezamenlijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen en soms ook om er samen financieel beter van te worden. Samenwerking versterkt de bestuurskracht van gemeenten.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is geregeld hoe publiekrechtelijk samengewerkt kan worden. Maar samenwerking vormgeven is niet altijd eenvoudig. We krijgen dan ook veel vragen en kritische opmerkingen over deze wet. Om hieraan tegemoet te komen, doen we een aantal dingen. Het ministerie werkt, in overleg met de VNG, aan een wijziging van de Wgr, waarmee we tegemoet willen komen aan de problemen uit de praktijk. En via deze handreiking proberen het ministerie en de VNG gezamenlijk de Wgr inzichtelijker te maken. Deze handreiking leidt u stapsgewijs langs de keuzes die u kunt maken om te komen tot een goed functionerend samenwerkingsverband. De handleiding wijst u tevens op de effecten van de verschillende keuzes. De uiteindelijke keuzes blijven natuurlijk aan u.

Ook ondersteunen wij u op andere wijze, bijvoorbeeld via het programma Sim Samenwerken, onder meer door bijeenkomsten te organiseren, praktijkvoorbeelden te verzamelen en op verzoek samen met u te kijken naar knelpunten in de dagelijkse praktijk.

Dit is een geschikt moment voor deze handreiking. U bent immers druk bezig met de vormgeving van de decentralisaties. Een belangrijk deel van de nieuwe taken zal door gemeenten op lokaal niveau worden uitgevoerd. Andere taken op het sociale domein zullen (boven)regionaal worden opgepakt, ook om een krachtige partner te kunnen zijn van professionele maatschappelijke actoren. De nieuwe samenwerkingsverbanden op het sociaal domein moeten een goede juridische basis hebben, bijvoorbeeld omdat er gezamenlijk ingekocht gaat worden en omdat de gemaakte afspraken effect hebben op het dagelijks leven van burgers. Deze samenwerking zal veelal gebaseerd zijn op de Wgr. Het gaat immers om beleidsintensieve onderwerpen waar heldere onderlinge afspraken voor nodig zijn. Een gemeenschappelijke regeling is dan als

publiekrechtelijke vorm de meest democratische en transparante vormgeving. Deste meer reden om u tegemoet te komen met deze handleiding.

We wensen u veel succes,

dr. R.H.A. Plasterk
Minister van BZK

Mw. A. Jorritsma-Lebbink
Voorzitter VNG



Inleiding

A.1. Doel van de handreiking

Intergemeentelijke samenwerking staat opnieuw in de belangstelling. Onder druk van de noodzaak te bezuinigen en kwaliteit van dienstverlening te verbeteren vindt een heroriëntatie plaats op de uitvoering van overheidstaken. Rijkstaken worden overgeheveld naar gemeenten. Gemeenten onderzoeken of zij hun bestaande taken in de toekomst nog wel willen en kunnen continueren of moeten afstoten. Ook onderzoeken gemeenten of zij taken in samenwerking met andere overheden of door externe partijen willen laten uitvoeren.

Samenwerking tussen gemeenten is een belangrijke mogelijkheid om te komen tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven en efficiëntie (lagere kosten voor de samenleving). Als gemeenten kiezen voor samenwerking impliceert dat altijd de keuze van de betrokken gemeenten om de taak te blijven uitvoeren en de verantwoordelijkheid daarvoor te blijven dragen. In deze handreiking wordt vooral gekeken naar samenwerking tussen gemeenten, maar samenwerking kan natuurlijk ook met of tussen andere overheden zoals waterschappen en provincies.

De praktijk leert dat samenwerking meestal niet vanzelf tot stand komt. Dat heeft te maken met de betrokkenheid van meer partijen en verschillende belangen. Het komen tot samenwerken vraagt in de regel veel tijd, aandacht, vasthoudendheid en specifieke deskundigheid. Om gemeenten te ondersteunen bij het tot stand brengen van samenwerking is deze handreiking ontwikkeld. Het doel van deze handreiking is om praktisch inzicht te geven in het proces van oordeelsvorming (in fasen en stappen) om te beoordelen of intergemeentelijke samenwerking wenselijk is en, zo ja, om dan daadwerkelijk te komen tot intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast geeft deze handreiking aan welke wijze(n) van besturing van het tot stand gebrachte samenwerkingsverband mogelijk of nodig is c.q. zijn, zowel binnen het samenwerkingsverband als in de relatie tot de deelnemers (interne en externe governance). Op de uitvoering van samenwerking en het functioneren van eenmaal tot stand gebrachte samenwerkingsverbanden

gaat deze handreiking slechts in beperkte mate in. De regie op samenwerking vraagt afzonderlijke behandeling. Zie hiervoor bijvoorbeeld de VNG-publicatie [Grip op samenwerking](#).

Dit document is een handreiking, niet een handleiding. De in deze handreiking beschreven fasen en stappen hebben niet de pretentie dat met het doorlopen van deze fasen en stappen de samenwerking ook zonder meer tot stand komt en een succes wordt. Daarvoor is meer nodig, niet in de laatste plaats voortdurende politieke wil en bestuurlijke betrokkenheid. De te doorlopen fasen en te nemen stappen zijn ontleend aan de geldende juridische kaders en de uitgebreide praktijkervaringen van de auteurs. Deze praktijkervaringen laten tegelijk ook zien dat elke regel ook (soms zelfs vele) uitzonderingen kent. Ook daarom is sprake van een handreiking en niet van een handleiding. In zoverre kan deze handreiking ook niet de pretentie hebben om volledig te zijn.

Daarnaast geldt dat iedere fase en iedere stap beoordelingen vragen die vaak vanuit meerdere invalshoeken gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij om beoordelingen die vanuit bestuurlijk-politiek oogpunt wenselijk moeten zijn, die juridisch en [financieel](#) moeten kloppen, die [financieel](#) moeten uitkomen en die bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de personele belangen ook moeten passen. Elk van deze invalshoeken heeft een eigen rationaliteit en vraagt om een deelbeoordeling waarin deskundigheid die behoort bij die eigen rationaliteit ingezet dient te worden.

Deze handreiking is met name geschreven voor medewerkers van gemeenten die zijn belast met de advisering over en begeleiding van bestaande samenwerkingsverbanden en processen om tot samenwerking te komen. Deze handreiking veronderstelt daarom ook niet een bepaald niveau van voorkennis over samenwerking of een bepaald niveau van vooropleiding. Doel is dat medewerkers van een gemeente met deze handreiking in de hand in staat zijn om de hoofdlijnen uit werken van een proces om tot intergemeentelijke samenwerking te komen, om dat proces te begeleiden en om te bepalen op welke specifieke onderdelen van dat proces specifieke deskundigheid (juridisch, [financieel](#), personeel, etc.) nodig is.

Er is op dit moment een wetsvoorstel aanhangig bij het parlement die een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevat. Bij het ter perse gaan van deze handreiking was nog niet bekend of dit wetsvoorstel al dan niet in gewijzigde vorm zouden worden aangenomen en wanneer deze in werking zou treden. Om die reden is deze druk van de handreiking gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals deze luidt op 1 oktober 2013.

Het eerste wetsvoorstel betreft een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Kamerstukken II 2012/13, 33 597, nr. 2). Dit wetsvoorstel regelt onder meer de gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur uit 2002 en de Wet dualisering provinciebestuur uit 2003 voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Conform eerdere beleidsbrieven blijft voor het gemeenschappelijk openbaar lichaam een monistisch stelsel gelden. Het wetsvoorstel regelt dat bij raadsregelingen nog slechts raadsleden in het algemeen bestuur worden aangewezen en hoe het algemeen bestuur bij een gemengde regeling waaraan geen raden deelnemen eruit moet zien. Ook de bevoegdheidsverdeling gaat op de schop door het vervallen van artikel 33 Wgr (en zijn equivalenten in andere hoofdstukken). Straks worden alle bevoegdheden in beginsel overgedragen aan het algemeen bestuur, tenzij de gemeenschappelijke regeling expliciet anders bepaalt. Het algemeen bestuur kan ook zelf zijn bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur. In het wetsvoorstel wordt verder geregeld welke bevoegdheden het dagelijks bestuur (voeren dagelijks bestuur, beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, personele regelingen etc.) en de voorzitter (in en buiten rechte vertegenwoordigen) van rechtswege hebben. In het wetsvoorstel wordt verder een nieuwe samenwerkingsvorm geïntroduceerd: de bedrijfsvoeringsorganisatie. De bedrijfsvoeringsorganisatie is te vergelijken met het gemeenschappelijk orgaan, maar dan met rechtspersoonlijkheid.

A.2. Opzet van de handreiking

Gelet op het belang van de ondersteuning van gemeenten bij het proces om tot samenwerking te komen ligt de focus van deze handreiking op dat proces om tot samenwerking te komen. Deze handreiking onderscheidt daarom drie generieke fasen:

- 1 De intentionele fase (fase 1). In deze fase wordt bepaald of samenwerking wenselijk en mogelijk is, welke taken en partijen daarbij betrokken zijn, welke voorwaarden daarbij gelden en welke vorm de samenwerking dient te krijgen.
- 2 De implementatiefase (fase 2). In deze fase worden de vorm en inhoud van de samenwerking juridisch vastgelegd, vindt de vereiste formele besluitvorming plaats en vangt de uitvoering van de samenwerking aan.
- 3 De uitvoerings- en evaluatiefase (fase 3). In deze fase wordt de lopende samenwerking beoordeeld en wordt bepaald of en zo ja op welke onderdelen de samenwerking bijstelling vereist.

De intentionele fase (fase 1) bestaat uit de volgende stappen:

- ☐ Stap 1: taken
- ☐ Stap 2: hoe? (wijze van uitvoering)
- ☐ Stap 3: partners
- ☐ Stap 4: samenwerkingsvorm
- ☐ Stap 5: rechtsvorm

In de vijf stappen van de intentionele fase worden de mogelijkheden en vormen voor samenwerking breed onderzocht. Dit impliceert dat ook mogelijkheden voor samenwerking anders dan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen hier aan de orde komen. In de implementatiefase (fase 2) wordt ☐gelet op de doelstelling van deze handreiking ☐alleen ingegaan op die vormen van samenwerking die hun grondslag vinden in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De implementatiefase (fase 2) bestaat uit de volgende stappen ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling:

- ☐ Stap 6: opstellen
- ☐ Stap 7: besluitvorming
- ☐ Stap 8: bekendmaking
- ☐ Stap 9: inwerkingtreding

De uitvoerings- en evaluatiefase (fase 3) bestaat uit de volgende stappen ten aanzien van de samenwerking:

- ☐ Stap 10: uitvoering
- ☐ Stap 11: periodiek evalueren

Deze onderverdeling is een op praktijkervaringen gebaseerde aanbevolen volgorde. Deze fasering en volgorde van stappen geeft een voorkeur weer waarmee deze fasen en stappen worden doorlopen. Tegelijkertijd zijn er soms goede redenen om stappen over te slaan of van de voorkeursvolgorde af te wijken. Bijvoorbeeld omdat een gemeente niet (meer) de vrijheid heeft om af te zien van samenwerking (de samenwerking is verplicht) of omdat op een later moment bepaalde partners alsnog afzien van de samenwerking of bepaalde nieuwe partners zich melden voor de samenwerking. Opnieuw een reden om te spreken van een handreiking en niet van een handleiding.

Per specifieke stap is een uitwerking gegeven van de in die stap te maken afwegingen en keuzes. Bij de te maken afwegingen en keuzes kunnen enkele algemene aandachtspunten spelen. Als dat het geval is, dan zijn deze kort in een groen kader vermeld.

Waar nodig is daarbij aangegeven welke specifieke aandachtspunten per discipline bij de te maken

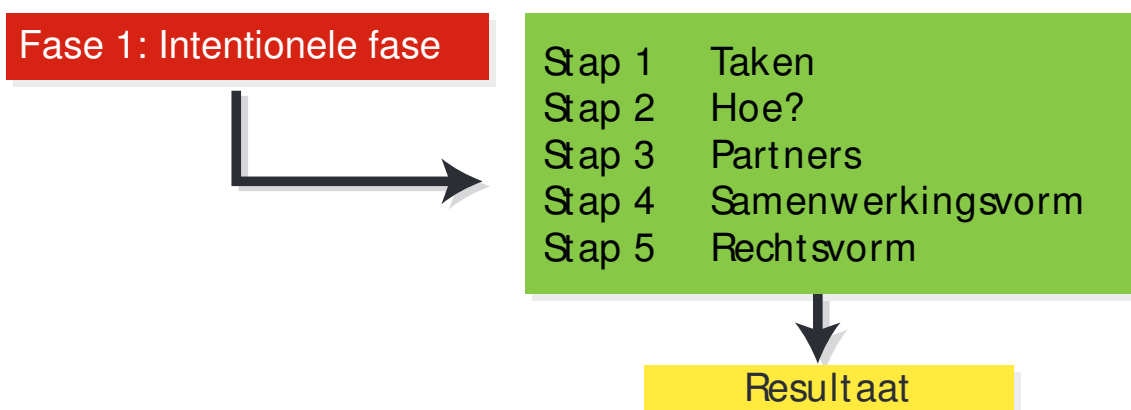
afweging en keuze moet worden betrokken; dat is dan telkens in een afzonderlijke kader kort weergegeven. Het gaat daarbij om de navolgende disciplines: Europees recht (rood kader), ☐scaal recht (blauw kader), governance (paarskader) en personeel en medezeggenschap (geel kader).

Indien er naast de verkorte weergave van aandachtspunten behoefte bestaat aan een nadere toelichting wordt in het desbetreffende kader met behulp van een nummer verwezen naar het onderdeel van de nadere toelichting in het laatste deel van deze handreiking.



Fase 1: Intentionele fase

In de intentionele fase wordt bepaald of samenwerking wenselijk en mogelijk is, welke taken en partijen daarbij betrokken zijn, welke voorwaarden daarbij gelden en welke vorm de samenwerking dient te krijgen. De keuzes in deze fase hebben verschillende soorten gevolgen, waaronder juridische gevolgen. In fase 2 wordt op basis van de in fase 1 gemaakte keuzes een uitwerking gegeven van de samenwerkingsvorm. In deze tweede fase wordt deze uitwerking ingekaderd door de regels die de Wet gemeenschappelijke regelingen dan daarvoor geeft.



Stap 1: Taken

Stap 1

1.1 Doel

In stap 1 moet worden besloten voor welke gemeentelijke taak de taakbehartiging op een andere wijze kan of moet (blijven) plaatsvinden. Op welk beleidsterrein bevindt de taak zich, is het een uitvoeringstaak of een bedrijfsvoeringstaak en is de taak beleidsrijk of beleidsarm?

De gemeente heeft veel taken. Sommige taken zijn bij wet opgedragen (medebewind, decentralisatie), andere taken trekken de gemeenten zelf aan zich (autonomie). Van oudsher voert de gemeente beide type taken zelf uit, waarbij sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 de rolverdeling bestaat dat de gemeenteraad kaders stelt en controleert, terwijl het college van burgemeester en wethouders vooral bevoegd is tot uitvoering. Dit wil niet zeggen dat de raad nooit aan uitvoering doet, of dat het college nooit (nadere) kaders stelt. Uitgangspunt is de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad, die voortvloeit uit het grondwettelijke **hoofdschap** van de raad: de raad is het rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend orgaan waarlangs de gemeentelijke besluitvorming democratisch gelegitimeerd wordt.

1.2. Beleidsterrein

Het gemeentebestuur wordt regelmatig voor de opgave gesteld te bepalen welke taken zij heeft, welke zij gaat krijgen en welke taken zij misschien niet meer of niet meer zelf wil uitvoeren. In dat laatste geval zijn er verschillende alternatieven voor de uitvoering (zie stap 2). Het is van belang dat duidelijk wordt op welk beleidsterrein onderzocht gaat worden of deze taak anders kan worden uitgevoerd. Dit beleidsterrein dient namelijk als afbakening voor de gemeenschappelijke regeling, voor de statuten of voor de dienstverleningsovereenkomst of overeenkomst van opdracht (zie stappen 4 en 5). Als het beleidsterrein, bijvoorbeeld gemeentelijke belastingen of sociale zaken, is vastgesteld, kan vervolgens bekeken worden om welke concrete taken het gaat.

1.3. Type taken

De gemeentelijke taken zijn grofweg in te delen in drie inhoudelijke categorieën:

- 1 Er zijn allereerst **bedrijfsvoeringstaken**. Dit zijn de taken die de gemeente heeft, simpelweg omdat zij ook een organisatie is. Vaak worden zij PIOFACH-taken genoemd. Het gaat hierbij om ondersteunende administratieve taken, die in de meeste gevallen zijn belegd bij de gemeentesecretaris of een directeur bedrijfsvoering. Het college van burgemeester en wethouders is daarvoor politiek verantwoordelijk en daarover verantwoording schuldig aan de raad. De Algemene Rekenkamer deklaert bedrijfsvoering als: **de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan**. In deze handreiking vallen (beleids)voorbereiding en uitvoering niet onder de bedrijfsvoeringstaken. Bij bedrijfsvoeringstaken is in beginsel geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening, maar van het verrichten van feitelijke handelingen of privaatrechtelijke rechtshandelingen.
- 2 Naast de bedrijfsvoeringstaken heeft de gemeente ook **uitvoeringstaken**. Voor deze taken is in beginsel het college van burgemeester en wethouders bevoegd en verantwoordelijk en verantwoording verschuldigd aan de raad. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is vaak de burgemeester verantwoordelijk. Onder uitvoering valt het geven van beschikkingen, zoals vergunningen of besluiten tot handhaving. Bij uitvoeringstaken komen, anders dan bij bedrijfsvoeringstaken, wel publiekrechtelijke bevoegdheden kijken. Dat betekent ook direct dat bepaalde publiekrechtelijke waarborgen gelden, zoals openbaarheid, bezwaar en rechtsbescherming door de bestuursrechter. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de wijze van taakuitoefening.
- 3 Tot slot zijn er de **beleidsbepalende** (en daarmee veelal beleidsrijke) **taken**. De wijze waarop taken worden uitgevoerd is immers vaak afhankelijk van vele keuzes. Soms worden deze door de colleges

van burgemeester en wethouders gemaakt (nadere regels, beleidsregels), maar in veel gevallen komt hierbij ook de gemeenteraad om de hoek kijken. Het zijn vaak ook keuzes die politiek-bestuurlijk gevoeliger liggen, waarop partijen zich kunnen profileren. Het kan dan gaan om bevoegdheden van het college of van de burgemeester waarop de raad indringend toezicht houdt en waarover de raad met regelmaat met het college of de burgemeester van gedachten wil wisselen. De beleidskeuzen hangen namelijk samen met de kaderstellende rol van de raad. Het kan ook gaan om eigen bevoegdheden van de raad om beleidskeuzes te maken, bijvoorbeeld de bevoegdheid van de raad om verordeningen op te stellen. De afwegingen kunnen direct de inwoners van de gemeente raken, niet slechts een beperkt aantal belanghebbenden. De beleidsbepalende taken zijn die taken die het gemeentebestuur het minst snel zal overlaten aan een ander.

Stap 2: Hoe?

Stap 2

2.1. Doel

In stap 2 bepaalt de gemeente of zij de uitvoering van de desbetreffende taak zal continueren of dat zij de taak mag en wil beëindigen (afstoten). In het geval dat de gemeente beslist de taak te continueren wordt de vraag beantwoord of de gemeente de desbetreffende taak zelf zal blijven uitvoeren, de taak via samenwerking met andere overheden zal uitvoeren of dat de gemeente de uitvoering van de taak aan een derde zal uitbesteden.

2.2 Wel doen of niet (meer) doen

De eerste keuze die gemaakt wordt is die tussen het zelf doen en het niet (meer) doen van de betreffende taak. Indien de gemeente de taak niet meer wil doen, dan kiest zij er niet alleen voor om de uitvoering, maar vooral de verantwoordelijkheid en het belang dat deze taak wordt uitgevoerd buiten de organisatie te plaatsen. We spreken dan van **privatiseren** of simpelweg van het stoppen van de taak. Dit komt bijvoorbeeld voor bij het privatiseren van voormalig gemeentelijke parkeergarages of sportbedrijven.

LET OP

Indien de gemeente de taak zelf blijft financieren, zoals bij de verzelfstandiging van gemeentelijke onderdelen, waarbij de zelfstandige organisaties vervolgens via een subsidie of een dienstverleningsovereenkomst worden gefinancierd, is sprake van de optie 'uitbesteden' (zie hieronder) en niet van de optie 'niet meer doen'. De gemeente trekt zich dan immers nog steeds verantwoordelijkheid aan voor het plaatsvinden van de taak, maar kiest voor een andere manier van organiseren.

Als de gemeente wil borgen dat de taak verder wordt uitgevoerd heeft zij drie opties:

- 1 Zelf doen
- 2 Samenwerken
- 3 Uitbesteden

2.3. Zelf doen

Als het gemeentebestuur de taak wil blijven uitvoeren, dan houdt het zelf verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Het kan voor de taakuitvoering kiezen tussen uitvoering binnen de eigen organisatie of voor **extern verzelfstandigen**. In het laatste geval wordt de uitvoering van de taak belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat, meestal onder toezicht van het college van burgemeester en wethouders. In dat geval spreken we ook van **privaatrechtelijke taakbehartiging**.

Tegenwoordig kiezen veel colleges voor verzelfstandiging van uitvoeringsintensieve onderdelen om zo een splitsing tussen beleid en uitvoering tot stand te brengen. De gemeente kan zich dan als regiege-meente positioneren.

LET OP

- ☐ Indien de privaatrechtelijke rechtspersoon een rechtspersoon is waarin meerdere gemeenten bestuurlijk vertegenwoordigd zijn valt de constructie onder de volgende optie 'samenwerken'.
- ☐ Indien de gemeente geheel geen bestuurlijke invloed heeft binnen de rechtspersoon valt de constructie onder de derde optie 'uitbesteden'.

Aandachtspunten Europees recht

Bij uitvoering binnen de eigen organisatie spelen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten geen rol. Bij uitvoering met privaatrechtelijke taakbehatiging kan een aanbestedingsrechtelijk risico worden voorkomen door het 'inbesteden'. Zie voor een uitgebreide toelichting T2.2.

Aandachtspunten ☐scaal recht

Bij uitvoering binnen de eigen organisatie spelen ☐scaalrechtelijke aandachtspunten geen rol. Bij privaatrechtelijke taakbehatiging is vaak sprake van btw-plichtigheid. Compensatie via het BTW-compensatiefonds, vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Zie toelichting T3.2.

Aandachtspunten governance

Bij uitvoering binnen de eigen organisatie geldt de normale politieke verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor alles wat de ambtelijke organisatie doet. Bij privaatrechtelijke taakbehatiging loopt de governance en verantwoordelijkheid anders. Bij privaatrechtelijke taakbehatiging is in de meeste gevallen sprake van een verbonden partij van de gemeente. Zie T4.1.

2.4. Samenwerken

Indien de gemeente de taak in samenwerking wil uitvoeren heeft zij de mogelijkheid dat te doen met andere overheidslichamen (bestuurlijke samenwerking) of met private partijen (publiek-private samenwerking).

LET OP

- ☐ In deze handreiking wordt onder publiek-private samenwerking ook bedoeld de samenwerking met een (semi-)publieke instelling met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Van bestuurlijke samenwerking spreekt deze handreiking alleen als het gaat om samenwerking tussen gemeenten, provincies, waterschappen en/of het Rijk.
- ☐ Indien de privaatrechtelijke rechtspersoon geheel wordt gecontroleerd door samenwerkende overheden valt de constructie onder bestuurlijke samenwerking en niet onder publiek-private samenwerking.
- ☐ Indien de privaatrechtelijke rechtspersoon geheel wordt gecontroleerd door ☐n overheid spreken wij van privaatrechtelijke taakbehatiging.

Aandachtspunten Europees recht

Bij bestuurlijke samenwerking speelt afhankelijk van de keuze voor een samenwerkingsvorm (zie stap 4) een aanbestedingsrechtelijk vraagstuk. Soms kan een aanbestedingsrechtelijk risico worden voorkomen en risico kan worden voorkomen door 'inbesteden' of door 'dwarsbesteden'. Zie voor een uitgebreide toelichting T2.1. en T3.3.

Aandachtspunten ☐scaal recht

Bij samenwerking is in beginsel sprake van ☐scaalrechtelijke aandachtspunten. Compensatie via het BTW-compensatiefonds, vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Zie toelichting T3.1. en T3.3.

Aandachtspunten governance

Bij samenwerking gelden governance-aspecten slechts bij netwerksamenwerking en de zelfstandige organisatie. Zie hiervoor T4.3.

2.5. Uitbesteden

De gemeente kan ook kiezen de taak uit te besteden aan een private partij of marktpartij. Vaak gebeurt dit omdat de gemeente verwacht dat een marktpartij de taken voor een economisch voordeligere prijs kan uitvoeren, omdat marktpartijen meer specialistische kennis bezitten of omdat men ☐exibeler wil zijn in het kunnen wisselen van de uitvoerder. Uitbesteding geschiedt soms via **opdrachtverlening** en soms via **subsidie**. Zie T1.2.

In sommige gevallen wordt uitbesteding ook gekozen als uitvoeringsoptie bij **bestuurlijke samenwerking** of **publiek-private samenwerking**. De samenwerkingspartners besteden dan samen uit. Voorbeelden daarvan zijn samenwerkingen op het gebied van openbaar vervoer die vervolgens concessies uitbesteden aan marktpartijen of ICT-samenwerkingen die de uitvoering uitbesteden aan ICT-specialisten.

LET OP

Anders dan bij privaatrechtelijke taakbehartiging of bij publiek-private samenwerking is de opdrachtnemer bij uitbesteding een 'echte' marktpartij die niet onder toezicht of controle staat van de betreffende overheid die de opdracht verleent of meerdere overheden die samenwerken.

Aandachtspunten Europees recht

Bij uitbesteding moet het aanbestedingsrecht worden toegepast. Zie voor een uitgebreide toelichting T2.2.

Aandachtspunten ☐scaal recht

Bij uitbesteding als opdracht is sprake van ☐scaalrechtelijke aandachtspunten. Compensatie via het BTW-compensatiefonds, vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Zie toelichting T3.2.

Aandachtspunten governance

Bij uitbesteding is alleen contractuele sturing mogelijk, namelijk sturing in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. De governance van de uitvoerder is geen zaak van het gemeentebestuur. Zie T4.2. In het vervolg van deze handreiking gaan wij nog uitsluitend in op samenwerking en blijven de opties zelf doen en uitbesteden verder buiten beschouwing.

Stap 3: Partners

Stap 3

3.1. Doel

In stap 3 dient te worden bepaald met welke partijen de gemeente mag en kan samenwerken. Met welke soort partijen mag worden samengewerkt (andere gemeenten, waterschappen, provincies, private partijen), welke concrete partijen komen als samenwerkingspartner in aanmerking (bijv. bepaalde buurgemeenten), en welke organen van deze partijen zullen dan worden betrokken in de samenwerking (bijv. raden of colleges)?

3.2. Bestuurlijke of publiek-private samenwerking?

Zoals hierboven reeds toegelicht is in deze stap de belangrijkste keuze die tussen **bestuurlijke samenwerking** of **publiek-private samenwerking**.

Die keuze wordt mede bepaald door de 'aard van de taak', met name omdat bepaalde overheidstaken alleen door de overheid of een samenwerkingsverband van overheden zelf mogen worden uitgevoerd. Bij bestuurlijke samenwerking bestaat in veel gevallen de mogelijkheid te kiezen voor **overdracht van bevoegdheden**. De verantwoordelijkheid en de bevoegdheden voor de uitvoering worden dan overgedragen aan het samenwerkingsverband. Bij publiek-private samenwerking kunnen gemeenten dit niet aangezien de vereiste wettelijke grondslag ontbreekt.

Bij bestuurlijke samenwerking kan men in de meeste gevallen ook kiezen voor mandaat. De verantwoordelijkheid blijft dan liggen bij het gemeentelijke bestuursorgaan en de bevoegdheid wordt door het samenwerkingsverband uitgeoefend in naam van het gemeentelijke bestuursorgaan. Ook bij publiek-private samenwerking kan men kiezen voor mandaat.

LET OP

Zie paragraaf 2.2. voor het verschil tussen publiek-private samenwerking, privaatrechtelijke taakbeoordeling en uitbesteding.

3.3. Bestuurlijke samenwerkingspartners

Wanneer gekozen wordt voor bestuurlijke samenwerking, de vorm waar deze handreiking op verder gaat, is het van belang om te kijken wie de meest voor de hand liggende samenwerkingspartners zijn. Deze vraag speelt op meerdere niveaus, te weten:

- 1 Samenwerking met welk type overheidsorganisatie (andere gemeente, de provincie of het waterschap);
- 2 Samenwerking met welke concrete organisaties (de buurgemeente of juiste andere gemeenten);
- 3 Samenwerking met welke organen (de raden, de colleges van burgemeester en wethouders en/of de burgemeesters). Dit is mede afhankelijk ervan bij welk orgaan de taak wettelijk is belegd.

De afweging bij 1 en 2 is een afweging van bestuurlijke aard. Daarbij spelen met name vragen van kostenbeheersing, kwaliteitsverhoging en kwetsbaarheidsvermindering. Dit zijn vaak vragen die bij haalbaarheidsstudies of business cases worden uitgezocht.

Bij 3 gaat het om een meer juridische keuze. Bij privaatrechtelijke samenwerking zijn met name de colleges van burgemeester en wethouders aan zet, waarbij de raad een rol als adviseur en controleur heeft. Het is daar immers de rechtspersoon die de rechtshandeling verricht, waarbij het college moet beslissen (zie T1.1.). Bij publiekrechtelijke samenwerking is het afhankelijk van de in te brengen taken en bevoegdheden wie aan de bal staat om de gemeenschappelijke regeling te treffen:

- ☐ Bij beleidsbepalende samenwerking zal de bal primair bij de raad liggen, waarbij het college vaak

medespeler is omdat ook de uitvoering dan mee overgaat.

- Bij uitvoerings- en bedrijfsvoeringssamenwerking is het juist het college (en evt. de burgemeester) dat aan het roer staat. Sinds de dualisering van het gemeentebestuur is dat uitsluitend een verantwoordelijkheid van het college, dat daarover verantwoording schuldig is aan de raad. Het college heeft echter, net als de burgemeester, wel toestemming nodig van de raad. In die zin heeft de raad belangrijke invloed, maar is hij niet bepalend (zie ook stap 7).

Stap 4: Samenwerkingsvorm

Stap 4

4.1. Doel

In stap 4 wordt de vraag beantwoord in welke vorm de samenwerking gestalte krijgt. Gaan de samenwerkingspartners alleen hun taakuitvoering onderling afstemmen (afstemming), gaat één van de samenwerkingspartners de taak uitvoeren voor en namens de andere samenwerkingspartners (netwerk) of richten de samenwerkingspartners een zelfstandige organisatie op die de taak voor en namens alle samenwerkingspartners uitvoert?

Bij bestuurlijke samenwerking moet een keuze worden gemaakt op basis van de intensiteit en de doelen van de samenwerking. Soms is afstemming over het gebruik van bevoegdheden en wijze van uitvoering van eigen taken voldoende om het doel van de samenwerking te bereiken. Soms kiest men voor een netwerkconstructie; in dat geval voeren één of meerdere deelnemers voor elkaar taken uit. De meest intensieve vorm is de oprichting van een nieuwe zelfstandige organisatie.

4.2. Afstemming

Kenmerkend voor de afstemming is dat geen taken over en weer worden uitgevoerd of (structurele) betalingen aan elkaar plaatsvinden. Soms wordt de afstemming wel gecombineerd met gezamenlijke uitbesteding, dan vindt wel taakuitvoering en betaling plaats maar in feite afzonderlijk in relatie tot de externe opdrachtnemer. Een voorbeeld van afstemming is het voorbereiden van een gezamenlijke structuurvisie, of het voorbereiden van een identiek handhavingbeleid. Bij afstemming van welzijnsbeleid of cultuurbeleid wordt vaak gekozen voor gezamenlijke uitbesteding.

Aandachtspunten Europees recht

Bij afstemming speelt het Europese recht in beginsel geen rol. Zie T2.3. Wel kan overig markt en overheid recht relevant zijn. Zie T2.4.

Aandachtspunten lokaal recht

Bij afstemming speelt het lokaal recht in beginsel geen rol. Zie T3.3.

Aandachtspunten governance

Bij afstemming spelen geen aspecten van (externe) governance. De eigen gemeentelijke organisatie en verantwoordelijkheden blijven volledig intact. Zie T4.3.

4.3. Netwerkconstructie

Kenmerkend voor de netwerkconstructie is dat één organisatie belast is met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl geen nieuwe organisatie wordt opgericht. Een deelnemer voert taken uit voor één of meerdere andere. Soms voeren ook meerdere deelnemers bepaalde taken uit voor de anderen, of voert zelfs elke deelnemer een taak uit voor alle anderen.

Aandachtspunten Europees recht

Bij de netwerkconstructie kunnen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten aanwezig zijn. Als aan de voorwaarden kan worden voldaan, is een beroep op **dwarsbesteden** mogelijk. Zie voor een uitgebreide toelichting **T2.1** en **T2.3**.

Aandachtspunten ☐scaal recht

Bij de netwerkconstructie kunnen ☐scale aandachtspunten aanwezig zijn. Compensatie via het BTW-compensatiefonds en vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Zie **T3**. en **T3.3**.

Aandachtspunten governance

Bij een netwerkconstructie spelen in beginsel geen governance vraagstukken. De governance van de uitvoerder, is een zaak van de uitvoerder. De gastgemeente (de afnemer) kan slechts via de contractuele afspraken sturen, of eventueel via instructies waar het mandaten betreft. Sturing zit dus uitsluitend in de relatie van opdrachtgever tot opdrachtnemer. Zie **T4.3**.

4.4. Zelfstandige organisatie

Kenmerkend voor samenwerking in een zelfstandige organisatie is het bestaan van een bevoegd orgaan waarin de deelnemers vertegenwoordigd zijn (gemeenschappelijk orgaan) en/of de aanwezigheid van een nieuwe rechtspersoon waarin de deelnemers institutioneel vertegenwoordigd zijn (gemeenschappelijk openbaar lichaam). De zelfstandige organisatie is belast met de uitvoering van de taak of taken ten behoeve van de deelnemers onder toezicht en verantwoordelijkheid van de deelnemers.

Aandachtspunten Europees recht

Bij de zelfstandige organisatie kunnen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten aanwezig zijn. Soms kan een aanbestedingsrechtelijk risico worden voorkomen en risico kan worden voorkomen door 'inbesteden' of door 'dwarsbesteden'. Zie voor een uitgebreide toelichting **T2.1** en **T2.3**.

Aandachtspunten ☐scaal recht

Bij een zelfstandige organisatie kunnen ☐scale aandachtspunten aanwezig zijn. Compensatie via het btw compensatiefonds en vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Zie toelichting **T3.3**.

Aandachtspunten governance

Bij een zelfstandige entiteit speelt een vraag van externe governance. Er zal dan vaak sprake zijn van een verbonden partij voor de gemeenten die deelnemen. Zie **T4.3**.

5.1. Doel

In stap 5 wordt de vraag beantwoord in welke rechtsvorm de in stap 4 gekozen samenwerkingsvorm moet worden gegoten. Gaat het in geval van afstemming om een regeling zonder meer of een bevoegdhedenovereenkomst? Gaat in geval van een netwerk om een centrumregeling of een dienstverleningsovereenkomst? Gaat het in geval van de oprichting van een zelfstandige organisatie om een gemeenschappelijk openbaar lichaam of om een stichting, (coöperatieve) vereniging of vennootschap? Omdat de uitwerking van de samenwerkingsvormen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan en centrumregeling in stap 6 aan de orde komen, worden zij hieronder niet beschreven.

5.2. Afstemming

Afstemmingsamenwerking tussen overheden kan zowel publiek- als privaatrechtelijk worden vormgegeven.

5.2.1. Publiekrecht

Publiekrechtelijk kan gedacht worden aan een **regeling zonder meer** (art. 1 Wgr) of een **bevoegdhedenovereenkomst**.

Een **regeling zonder meer** is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr) of gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een **centrumregeling** (art. 8 lid 3 Wgr). De gemeenschappelijke regeling wordt getroffen door bestuursorganen (art. 1 lid 1 Wgr). De gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst.

Een **bevoegdhedenovereenkomst** tussen bestuursorganen is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij die bestuursorganen een bepaald beleidsdoel nastreven, en waarbij voorwerp van de overeenkomst afstemming over een **publiekrechtelijke bevoegdheid** is. De bevoegdhedenovereenkomst is een alternatief voor een beleidsregel (art. 1:3 lid 4 Awb). Bij een beleidsregel geeft een bestuursorgaan eenzijdig aan hoe het met zijn bevoegdheden wenst om te gaan, bij een bevoegdhedenovereenkomst wordt door middel van een overeenkomst met de betrokken partij gedaan jegens wie een bevoegdheid zal worden toegepast. Een bevoegdhedenovereenkomst wordt ook wel **convenant** genoemd. Het publiekrecht, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is onverkort van toepassing.

5.2.2. Privaatrecht

Een **beleidsovereenkomst** tussen gemeenten is een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij die gemeenten een bepaald beleidsdoel nastreven en waarbij voorwerp van de overeenkomst beleidsmatige afstemming over het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden betreft (bijvoorbeeld ontleend aan de eigendom van onroerende zaken). Ook op privaatrechtelijke overheidsovereenkomsten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing (art. 3:14 BW en art. 3:1 Awb), maar dat geldt niet voor andere publiekrechtelijke waarborgen zoals politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.

Aandachtspunten organisatierecht

Bij afstemming bestaat op zich geen voorkeur voor publiek- of privaatrecht. Het ligt voor de hand voor afspraken over publiekrechtelijke bevoegdheden ook een publiekrechtelijke overeenkomst te gebruiken en voor vermogensrechtelijke afspraken een privaatrechtelijke overeenkomsten. In veel gevallen zal dan sprake zijn van een [gemengde overeenkomst](#). Zie T1.

Aandachtspunten governance

Bij afstemming spelen geen aspecten van governance.

Aandachtspunten personeel

Bij afstemming spelen in beginsel geen personele kwesties. Zie T5.2.

5.3 Netwerksamenwerking

Ook netwerksamenwerking kan zowel publiek- als privaatrechtelijk worden vormgegeven. Publiekrechtelijk kan gedacht worden aan een enkelvoudige centrumregeling of de meervoudige centrumregeling, privaatrechtelijk aan een dienstverleningsovereenkomst (een overeenkomst van opdracht).

5.3.1. Publiekrecht

Onder een [enkelvoudige centrumregeling](#) wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij ☐n gemeente als centrumgemeente is aangewezen (art. 8 lid 3 Wgr). Dit is de traditionele vorm van de centrumregeling: ☐n gemeente voert de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uit voor de andere deelnemers, de gastgemeenten. De [enkelvoudige centrumregeling](#) is een publiekrechtelijke overeenkomst.

Onder een [meervoudige centrumregeling](#) wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij meerdere centrumgemeenten worden aangewezen (art. 8 lid 3 Wgr). Dit is een vorm waarbij iedere deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling een taakveld voor zijn rekening neemt. De ene gemeente heft en int bijvoorbeeld belastingen, terwijl de andere gemeente vergunningen verleend.

Voor een uitwerking van de centrumregeling wordt verwezen naar paragraaf 6.7.

5.3.2. Privaatrecht

Onder een [dienstverleningsovereenkomst](#) wordt verstaan een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente. Juridisch is dit vaak te kwalificeren als een [overeenkomst tot opdracht](#) (art. 7:400 BW). De term dienstverleningsovereenkomst is geen juridisch term, waardoor hij ook vaak in andere betekenissen voorkomt. Zo worden vaak ook dienstverleningsovereenkomst gesloten bij vormen met een rechtspersoon of bij centrumregelingen. Dan is de dienstverleningsovereenkomst een nadere uitwerking van de afspraken in de gemeenschappelijke regeling of de statuten. In deze handreiking wordt onder een dienstverleningsovereenkomst slechts die vorm verstaan waarbij uitsluitend een dienstverleningsovereenkomst is aangegaan.

Aandachtspunten organisatierecht

De wet kent in beginsel geen voorkeur voor publiek- of privaatrecht waar het netwerksamenwerking betreft. Op dit punt geldt wel de zogenoemde doorkruisingleer, te toetsen aan de hand van de Windmill-criteria. Zie verder T1.3.

Aandachtspunten governance

Bij netwerksamenwerking is geen sprake van governance, in die zin dat de gastgemeente(n) in beginsel geen invloed kunnen uitoefenen op de centrumgemeente(n) waar het de aansturing van de organisatie betreft. Dat is een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente(n) zelf. Zie [T4.3](#).

Aandachtspunten personeel

Bij netwerksamenwerking kan personeel overgeplaatst worden naar de centrumgemeente(n). Het behoud daarbij normaliter de ambtelijke status. Zie verder [T5.2](#).

5.4. Zelfstandige organisatie

Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid kan ook op twee manieren worden vormgegeven, namelijk publiek- en privaatrechtelijk. Publiekrechtelijk kan worden samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, terwijl privaatrechtelijk te denken valt aan een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging. Ook de stichting kan worden gebruikt, maar de vorm is in beginsel minder geschikt voor samenwerking omdat zij geen leden of eigenaren kent.

5.4.1. Publiekrecht

Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid kan eveneens op twee manieren worden vormgegeven, namelijk publiek- en privaatrechtelijk. Publiekrechtelijk kan worden samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Voor een uitwerking van het gemeenschappelijk orgaan wordt verwezen naar paragraaf 6.8. Voor een uitwerking van het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt verwezen naar paragraaf 6.9.

5.4.2. Privaatrecht

Privaatrechtelijk kan de samenwerking worden uitgewerkt in een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging. Ook de stichting kan worden gebruikt, maar deze vorm is in beginsel minder geschikt voor samenwerking omdat zij geen leden kent. Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie zonder rechtspersoonlijkheid kan alleen in de publiekrechtelijke vorm van het gemeenschappelijk orgaan.

De **besloten vennootschap** is een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij deze aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 BW). Hetzelfde geldt voor de **naamloze vennootschap**, met dien verstande dat de aandelen wel vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 BW). De aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandelen behoort te worden gestort te voorzien in de verliezen van de vennootschap (art. 2:175 lid 1 BW resp. art. 2:64 lid 1 BW). Dit wil zeggen dat een aandeelhouder in geval van faillissement in de meeste gevallen niet meer zal verliezen dan de waarde van zijn aandelen.

Een **vereniging** is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 BW). Het doel van de vereniging mag niet inhouden het verdelen van winst onder leden (art. 2:26 lid 3 BW). Een bijzonder vorm van de vereniging is de **coöperatie**, vroeger ook wel **coöperatieve vereniging** geheten. Deze stelt zich ten doel in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten (art. 2:53 lid 1 BW). In het geval van een coöperatie geldt het verbod van winstdeling niet (art. 2:53a BW). De regels met betrekking tot de vereniging zijn in beginsel ook van toepassing op de coöperatie (art. 2:53a BW).

Een **stichting** is een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 BW). Het doel van

de stichting mag niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben (art. 2:285 lid 3 BW).

Aandachtspunten organisatierecht

Artikel 160 lid 2 Gemeentewet geeft een algemeen kader voor de keuze tussen privaatrecht en publiekrecht. Een stichting, een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging mag alleen worden opgericht indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt in beginsel niet beheerst door publiekrecht, waardoor waarborgen als verantwoordings- en inlichtingenrelaties, openbaarheid e.d. afzonderlijk moeten worden geregeld, terwijl deze bij de publiekrechtelijke varianten van rechtswege gegeven zijn. Zie verder [T.1.1](#).

Aandachtspunten governance

Bij samenwerking met een aparte rechtspersoon is in beginsel sprake van een verbonden partij (art. 1 BBV). Daarbij moet onder meer sprake zijn van een bestuurlijk belang. Daarbij is een bepaalde mate van sturing vereist. Voor een uitgebreide toelichting zie [T4.3](#).

Bestuurlijk belang in eigenaarsvergadering

Voor een bestuurlijk belang is vereist dat er zeggenschap moet zijn, die tot uiting komt door stemrecht of door vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij.

Bestuur verbonden partij

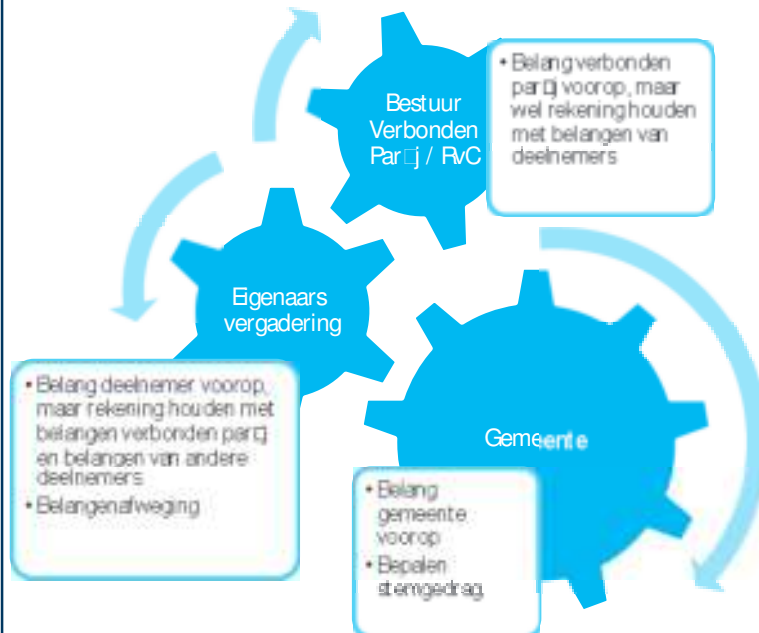
Naast de eigenaarsvergadering kennen alle verbonden partijen, met uitzondering van het gemeenschappelijk orgaan, ook een bestuur, dat in de praktijk verschillende namen kan hebben zoals raad van bestuur, dagelijks bestuur of directie.

Schematisch ziet de sturing er dan als volgt uit:



Eigenaarsvergadering als platform

Dat in de eigenaarsvergadering moet worden beraadslaagd sluit ook aan bij de functie van deze vergadering. In deze vergadering komen alle belangen immers bijeen en wordt als het ware een eindbeslissing genomen. Schematisch kan dit geheel als volgt worden weergegeven:



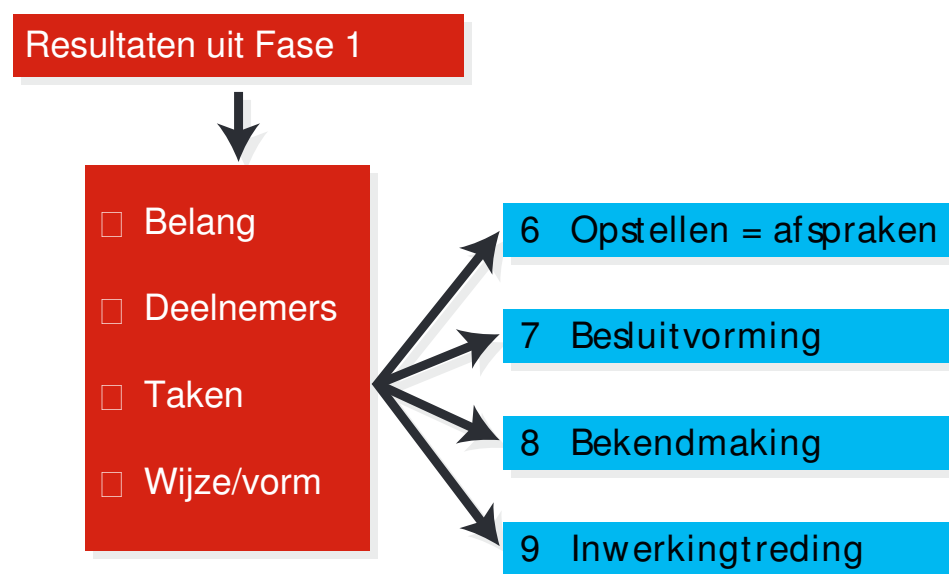
Aandachtspunten personeel

Een **ambtelijke status** heeft diegene die overeenkomstig artikel 1 van de Ambtenarenwet in openbare dienst is aangesteld. De ambtelijke **rechtspostie** is van rechtswege van toepassing op ambtenaren, maar kan ook van toepassing zijn binnen arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht. In dat geval spreken werkgever en werknemer in de arbeidsovereenkomst af dat de rechtspostie uit bijvoorbeeld de CAR/UWO op de werknemer van toepassing is. De ambtelijke **pensioenregeling** (ABP) wordt niet alleen binnen ambtelijke organisaties toegepast, maar ook door andere organisaties in het publieke en semipublieke domein. Zie verder T5.2. - T5.6.



Fase 2: Implementatiefase

In de eerste (intentionele) fase is bepaald of samenwerking wenselijk en mogelijk is, welke taken en partijen daarbij betrokken zijn, welke voorwaarden daarbij gelden en welke vorm de samenwerking dient te krijgen. De keuzes in deze fase hebben verschillende soorten gevolgen, waaronder juridische gevolgen. In fase 2 wordt nu op basis van de in fase 1 gemaakte keuzes een juridische uitwerking gegeven van de samenwerkingsvorm. In fase 2 gaan wij nog uitsluitend uit van de keuze voor gebruik van een gemeenschappelijke regeling. In deze tweede fase wordt voornoemde juridische uitwerking dan ook ingekaderd door de regels die de Wet gemeenschappelijke regelingen daarvoor geeft.



Uit stap 1 zijn het belang van de regeling, dat expliciet in de gemeenschappelijke regeling moet worden opgenomen, en de taken van de gemeenschappelijke regeling naar voren gekomen. Uit stap 2 is, indien men voor een gemeenschappelijke regeling gaat, naar voren gekomen dat er samengewerkt wordt, omdat dit de meest gewenste weg voor taakuitoefening is. Uit stap 3 is naar voren gekomen met welke partners wordt samengewerkt. Het betreft daarbij zowel de overheidsorganisaties (gemeenten, provincies, waterschappen e.d.) waarmee wordt samengewerkt, als de bestuursorganen binnen de die overheidsorganisatie (raad, college van burgemeester en wethouders en/of burgemeester). Uit de stappen 4 en 5 komt naar voren of gekozen wordt voor een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een centrumregeling of een regeling zonder meer. In fase 2 wordt op deze uitgangspunten niet meer teruggekomen. In die fase worden de verschillende gemaakte keuzes nader uitgewerkt in de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent daarvoor enkele vaste voorschriften.

Stap 6: Opstellen gemeenschappelijke regeling

Stap 6

6.1. Doel

In stap 6 wordt de inhoud van de op te stellen gemeenschappelijke regeling bepaald. Daarbij worden beslissingen vastgelegd over:

Algemeen (wat je moet regelen):

- 1 de duur van de gemeenschappelijke regeling;
- 2 de procedure voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling;
- 3 de procedure voor toetreding van nieuwe deelnemers;
- 4 de procedure voor uittreding uit de gemeenschappelijke regeling;
- 5 de procedure voor opheffing van de gemeenschappelijke regeling;

Per specifieke samenwerkingsvorm (hoe je de samenwerkingsvorm kunt of moet inrichten):

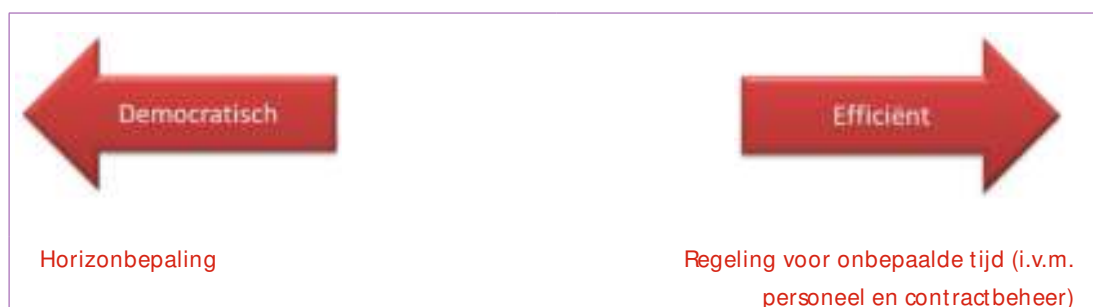
- 6 specifieke regels over de inrichting van de centrumregeling (keuze centrumgemeente, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel);
- 7 specifieke regels inzake het gemeenschappelijk orgaan (samenstelling orgaan, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel en vestigingsplaats);
- 8 specifieke regels inzake het gemeenschappelijk openbaar lichaam (samenstelling bestuur, verantwoording en sturing, taken en bevoegdheden, personeel en vestigingsplaats).

6.2. Duur gemeenschappelijke regeling

Een eerste afspraak die in een gemeenschappelijke regeling moet worden vastgelegd is de duur van de samenwerking. Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke overeenkomst die de deelnemende partijen bindt. Dat wil overigens niet zeggen dat de gemeenschappelijke regeling geen rechtsgevolgen voor anderen heeft, zoals bij de overdracht van bevoegdheden. Net als bij privaatrechtelijke contracten (of bij publiekrechtelijke regelingen) moet worden bepaald of de gemeenschappelijke regeling voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt getroffen. De Wet gemeenschappelijke regelingen laat deze keuze aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Een gemeenschappelijke regeling die voor bepaalde tijd wordt getroffen kent feitelijk een **horizonbepaling**, zoals die ook in het subsidie recht voorkomen. De gemeenschappelijke regeling komt te vervallen op het moment dat deze niet verlengd wordt door alle deelnemers, of ten minste een vooraf benoemde meerderheid van de deelnemers. Dit past bij de gedachte van het sluiten van een overeenkomst, waar de bepaling van de duur in beginsel ook vrij is.

Wanneer een rechtspersoon wordt opgericht, zoals bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, ligt een horizonbepaling uit een oogpunt van efficiëntie minder voor de hand. Er is dan immers sprake van een entiteit met een eigen vermogen, vaak ook eigen personeel en waarbij de waarborging van continuïteit van belang is. De horizonbepaling zou er voor zorgen dat geen langdurige verplichtingen kunnen worden aangegaan met personeel of andere contractspartijen. Dit draagt ook bij aan de democratische bevoegdheden van de raad om na verloop van tijd weer alle zeggenschap te hebben over de uitvoering van de taak. Een en ander is hiervoor in een ☐guur weergegeven. Voor privaatrechtelijke rechtspersonen is dan ook wettelijk voorgeschreven dat deze voor onbepaalde tijd worden opgericht (art. 2:17 BW). Het ligt voor de hand hiermee ook rekening te houden bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar zelfs bij een centrumregeling waarbij veel personeel overgaat.



6.3. Wijziging van de gemeenschappelijke regeling

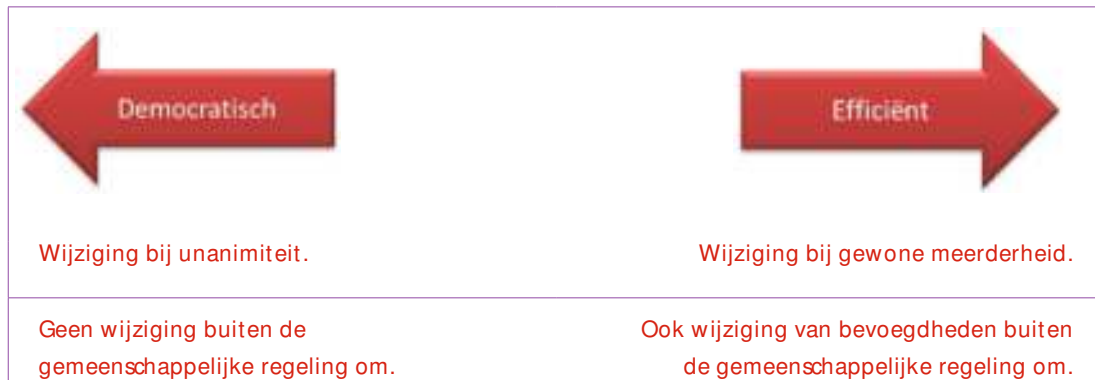
Een tweede afspraak die een gemeenschappelijke regeling moet bevatten betreft de wijze van wijziging van de gemeenschappelijke regeling (art. 9 lid 1 Wgr).

Hoofregel bij wijziging is dat deze bij unanimitieit geschiedt. De wijziging is gelijkgesteld met het treffen van de gemeenschappelijke regeling. Dat laatste geschiedt altijd met unanieme instemming van alle (dan nog potentiële) deelnemers. Daarmee heeft de raad altijd invloed op de wijziging, of omdat hij zelf deelneemt of via het toestemmingsrecht. Op grond van artikel 9 lid 1 Wgr kan in de gemeenschappelijke regeling bepaald worden dat de gemeenschappelijke regeling reeds gewijzigd is wanneer een in de gemeenschappelijke regeling bepaalde meerderheid van de deelnemers daarmee heeft ingestemd. Deze wijziging is dan voor alle betrokken deelnemers bindend, niet slechts voor diegenen die voor gestemd hebben. De gemeentelijke bestuursorganen moeten goed beseffen dat zij zeggenschap weggeven wanneer besloten wordt dat de gemeenschappelijke regeling met gewone of gekwalificeerde meerderheid kan worden gewijzigd.

De aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan overgedragen bevoegdheden kunnen ook gewijzigd worden buiten de gemeenschappelijke regeling om, mits de gemeenschappelijke regeling hierin voorziet (art. 10 lid 2 Wgr). Dat betekent dat bijvoorbeeld aanvullende taken aan het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen worden overgedragen door de deelnemende bestuursorganen (zgn. pluspakketten). Op die manier kan met een flexibele en efficiënte manier worden omgegaan met eventuele groei in taken van het gemeenschappelijk openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan. Wat zeer onwenselijk is, en ook nog eens in strijd met de Algemene wet bestuursrecht, is dat bevoegdheden door bijvoorbeeld het algemeen bestuur kunnen worden overgenomen. De gedachte van verlengd lokaal bestuur verzet zich daar ook tegen.

Uiteraard moet bij het voorgaande rekening worden gehouden met hetgeen de Wet gemeenschappelijke regelingen daaromtrent bepaalt. Zo is de wijziging, anders dan vaak in gemeenschappelijke rege-

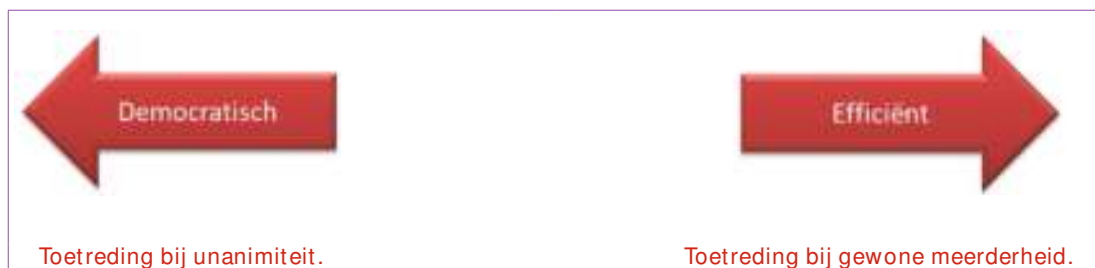
lingen wordt opgeschreven, een bevoegdheid van de deelnemende bestuursorganen (art. 1 lid 3 jo. lid 1 Wgr), niet van bijvoorbeeld het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Als het een college- of burgemeestersregeling betreft, of een mengvorm van deze beide typen, dan moet de raad ook voor de wijziging toestemming verlenen (art. 1 lid 1 jo. lid 2 Wgr). Wordt deze toestemming onthouden wegens strijd met het recht of strijd met het algemeen belang, dan mag het college niet beslissen tot wijziging (vgl. art. 10:32 Awb).



6.4. Toetreding van nieuwe deelnemers

De gemeenschappelijke regeling die voor onbepaalde tijd is getroffen moet in de derde plaats bepalingen bevatten over de toetreding tot de gemeenschappelijke regeling door nieuwe deelnemers. Voor gemeenschappelijke regelingen die zijn getroffen voor bepaalde tijd stelt de Wet gemeenschappelijke regelingen deze eis niet, maar mag dit wel worden geregeld.

Uitgangspunt bij toetreding is, net als bij wijziging, unanieme besluitvorming door alle deelnemende bestuursorganen en natuurlijk de potentiële deelnemer(s). Indien het een college- of burgemeestersregeling betreft is ook hiervoor toestemming van de raden nodig (art. 1 lid 3 jo. lid 2 Wgr). Op grond van artikel 9 lid 1 Wgr kan in de gemeenschappelijke regeling bepaald worden dat de toetreding heeft plaatsgevonden wanneer een in de gemeenschappelijke regeling bepaalde meerderheid van de deelnemers en de nieuwe potentiële deelnemer(s) daarmee hebben ingestemd. De toetreding is dan voor alle betrokken deelnemers bindend. De gemeentelijke bestuursorganen moeten goed beseffen dat zij zeggenschap weggeven wanneer besloten wordt dat de toetreding met gewone of gekwalificeerde meerderheid kan plaatsvinden. De toetreding zal vaak consequenties hebben voor stemverhoudingen in het algemeen bestuur en de financiën en daarmee voor de zeggenschap van het afzonderlijke gemeentebestuur. Aan de toetreding kunnen ook voorwaarden worden verbonden, bijvoorbeeld door een toetredsom te bepalen.



6.5. Uittreding

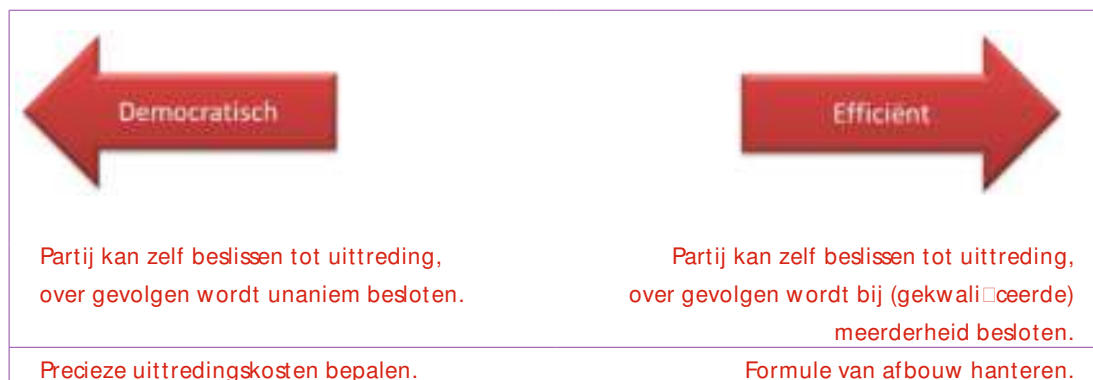
De voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling moet op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de vierde plaats bepalingen bevatten over de uittreding uit de gemeen-

schappelijke regeling door deelnemers. Voor bepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regelingen mogen een regeling voor uittreding bevatten. De uittreding kent een bijzondere procedure. Strikt genomen is dit dezelfde procedure als bij toetreding of wijziging. Dat kan zeer onwenselijk zijn, omdat het gemeentebestuur dan niet meer zelfstandig tot uittreding zou kunnen beslissen, maar afhankelijk is van de overige deelnemers. Dat doet immers afbreuk aan het democratische recht van de raad, resp. het college of de burgemeester, om zelf over de taakuitoefening te blijven beslissen (vgl. art. 10:18 Awb). Oud-minister Remkes omschreef in zijn Notitie Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden uittreding als de ultieme consequentie van democratische controle. Het ligt dan ook veel meer voor de hand om de uittreding anders te behandelen. Het gemeentebestuur dat wenst uit te treden, kan dit eenzijdig beslissen. De gevolgen van de uittreding, bijvoorbeeld financiële of personele gevolgen, worden wel vastgesteld bij unanimititeit of een vooraf bepaalde (gekwaliëceerde) meerderheid. Gelet hierop verdient het dan ook sterk aanbeveling om altijd te voorzien in een regeling voor uittreding.

In de gemeenschappelijke regeling kan ook al een en ander worden opgenomen over deze gevolgen voor uittreding, zoals bijvoorbeeld een bepaalde uittreedssom. Daarmee staat deze op voorhand vast en komt een uittredende partij niet voor onaangename verrassingen te staan. Dat betekent wel dat eventuele extra kosten worden opgevangen door de overblijvende deelnemers. Iets wat ook niet altijd rechtvaardig is.

Indien de gemeenschappelijke regeling niks bepaalt, dan moet men in ultimo terugvallen op de door de Kroon en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontwikkelde jurisprudentie. Er zijn twee manieren om de uittredingssom te bepalen:

- 1 De eerste manier is gebaseerd op de huidige kosten (lees: de kosten op het moment van uittreding) van de uittredende partij. In de vijf jaren na uittreding zal de uittredende deelnemer de eigen kosten moeten betalen, met dien verstande dat met elk jaar het bedrag wordt verkleind totdat de uittredende deelnemer in het zesde jaar niets meer hoeft te betalen (bijv. 100%-80%-60%-40%-20%).
- 2 De tweede manier is gebaseerd op een specifieke prijsbepaling op grond van handvatten die de jurisprudentie heeft aangereikt:
 - ☐ Schade is het rechtstreeks gevolg van het uittreden en het betreft de reële schade;
 - ☐ Voor de termijn wordt expliciet aansluiting gezocht bij de termijn van de begrotingssystematiek. Er wordt vanuit gegaan dat het algemeen bestuur resp. de overblijvende partijen dan voldoende de tijd hebben om zich aan te passen aan de gevolgen van de uittreding;
 - ☐ Het aandeel in de algemene reserve op de datum van de uittreding wordt in mindering gebracht op het berekende schadebedrag;
 - ☐ Een aanpassingsperiode van vijf jaar wordt als redelijk aangemerkt.



6.6. Opheffing

De voor onbepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling moet op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de vijfde plaats ook bepalingen bevatten over de opheffing van de gemeenschappelijke regeling (art. 9 lid 1 Wgr). Hierbij moet vooral gedacht worden aan procedurele bepalingen (zoals het opstellen van een liquidatieplan). De eventuele kosten of baten komen ten goede van de deelnemers, onder de voorwaarden in de gemeenschappelijke regeling opgenomen (art. 9 lid 2 Wgr). Daarbij kunnen afspraken worden gemaakt, overeenkomstig de af te spreken kostenverdeling. Indien sprake is van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, dan blijft dit lichaam bestaan, ook na opheffing van de gemeenschappelijke regeling, voor zolang dit voor de liquidatie noodzakelijk is (art. 9 lid 3 Wgr). De voor bepaalde tijd getroffen gemeenschappelijke regeling vervalt van rechtswege na verstrijken van de duur waarvoor deze is aangegaan. Om de mogelijkheid open te houden om voor het moment van rechtswege vervallen de gemeenschappelijke regeling te kunnen opheffen verdient een specifieke voorziening voor tussentijdse opheffing te worden opgenomen. Dit is overigens op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet verplicht.

6.7. Centrumregeling

6.7.1 Keuze centrumgemeente

De centrumregeling is de eerste van de drie hierna te bespreken samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de uitwerking van de inrichting van de centrumregeling dienen de deelnemers een aantal keuzes te maken. De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat overigens anders dan het bepaalde in artikel 8 lid 3 Wgr geen regels voor de inrichting van de centrumregeling. Bij een centrumregeling is het vooral van belang om te bepalen welke deelnemer de centrummentiteit (centrumgemeente) wordt. Dat kan één gemeente zijn bij een zogenaamde enkelvoudige centrumregeling, maar dat kunnen ook per taak verschillende gemeenten zijn bij een zogenaamde meervoudige centrumregeling.

De centrummentiteit is namelijk al eerste verantwoordelijk voor de uitvoering van taken en is daarvoor ook (contractueel) aansprakelijk jegens de gastgemeenten. De centrumgemeente is dan ook de meest dominante partij binnen de samenwerking.

6.7.2 Verantwoording en sturing

Bij een centrumregeling bestaat in beginsel geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan. Het is bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking die uitsluitend op contractuele basis plaatsvindt. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet dan ook niet in sturings- of verantwoordingsrelaties. Natuurlijk geldt wel dat de gemandateerde (de centrumgemeente) de mandaatgever (de gastgemeente) alle gevraagde inlichtingen moet verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden (art. 10:6 lid 2 Awb). De gastgemeente kan ook algemene instructies geven over de taakuitoefening of zelfs instructies in concrete gevallen (art. 10:6 lid 1 Awb). De gastgemeente mag de bevoegdheid ook zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb) en kan in beginsel het mandaat te allen tijde intrekken (art. 10:8 Awb). Aan de mogelijkheid het mandaat in te trekken kunnen in de gemeenschappelijke regeling wel voorwaarden worden verbonden, met name financiële voorwaarden. In die zin is dan sprake van een bevoegdhedenovereenkomst waarbij de gastgemeente afspraken maakt hoe hij met zijn intrekkingbevoegdheid om wenst te gaan.

6.7.3 Taken en bevoegdheden

Bij een centrumregeling is het alleen mogelijk bevoegdheden te mandateren aan de organen of ambtenaren van de centrumgemeente. Overdracht van bevoegdheden is uitgesloten (art. 10:15 Awb). Opgemerkt moet hierbij worden dat natuurlijk alleen de gastgemeenten taken en bevoegdheden in mandaat opdragen aan de centrumgemeente overeenkomstig de centrumregeling. De taakuitoefening

voor de centrumgemeente zelf valt in beginsel buiten de scope van de centrumregeling, nu dit gewoon een interne aangelegenheid van de centrumgemeente is.

Op de mogelijkheden tot mandatering is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. Zo kunnen bijna alle bevoegdheden worden gemandateerd tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet (art. 10:3 lid 1 Awb). Een aantal bevoegdheden, zoals de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften te geven, is expliciet uitgesloten van de mogelijkheid te mandateren (art. 10:3 lid 2, 3 en 4 Awb).

De aard van de bevoegdheid kan zich in twee gevallen tegen mandaat kan verzetten:

- 1 Als de bevoegdheid een zodanig karakter heeft, dat mandaat in het geheel uitgesloten moet worden geacht, omdat de besluitvorming door het orgaan dat de wetgever heeft aangewezen (meestal het hoogste politieke orgaan) moet plaatsvinden. Zo bepaalt artikel 10:3 lid 2 onder a Awb onder meer dat de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen zich niet leent voor mandatering en leent de bevoegdheid tot het nemen van besluiten die met versterkte meerderheid dienen te worden genomen zich evenmin voor mandatering (art. 10:3 lid 2 onder b Awb).
- 2 Als de aard van de bevoegdheid niet ten principale aan mandaat in de weg staat, maar dat het mandaat in concreto, gelet op de aard van de bevoegdheid, niet is toegestaan. Ook de positie van het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gemandateerd krijgt, kan er toe leiden dat de aard van de bevoegdheid aan de mandatering in de weg staat. Zo vindt de Afdeling bestuursrechtspraak interbestuurlijke mandaten (van minister aan gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders) in beginsel uitgesloten gelet op de relatie tussen de bestuurslagen.

Er is een uitzondering op het delegatieverbod ten aanzien van centrumregelingen. Bij samenwerking op het gebied van de (feitelijke) heffing en invordering van gemeentelijke belastingen kunnen wel bevoegdheden worden overgedragen aan de centrumgemeente. Het betreft dan de bevoegdheden die aan de verschillende gemeentelijke belastingambtenaren zijn geattribueerd (art. 231 Gemeentewet). In dat geval kan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid van de eigen ambtenaren overdragen aan de belastingambtenaren van de centrumgemeente (art. 232 lid 2 Gemeentewet). Eenzelfde uitzondering is opgenomen in artikel 30 lid 7 van de Wet waardering onroerende zaken met betrekking tot de ambtenaar die belast is met de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.

6.7.4 Personeel

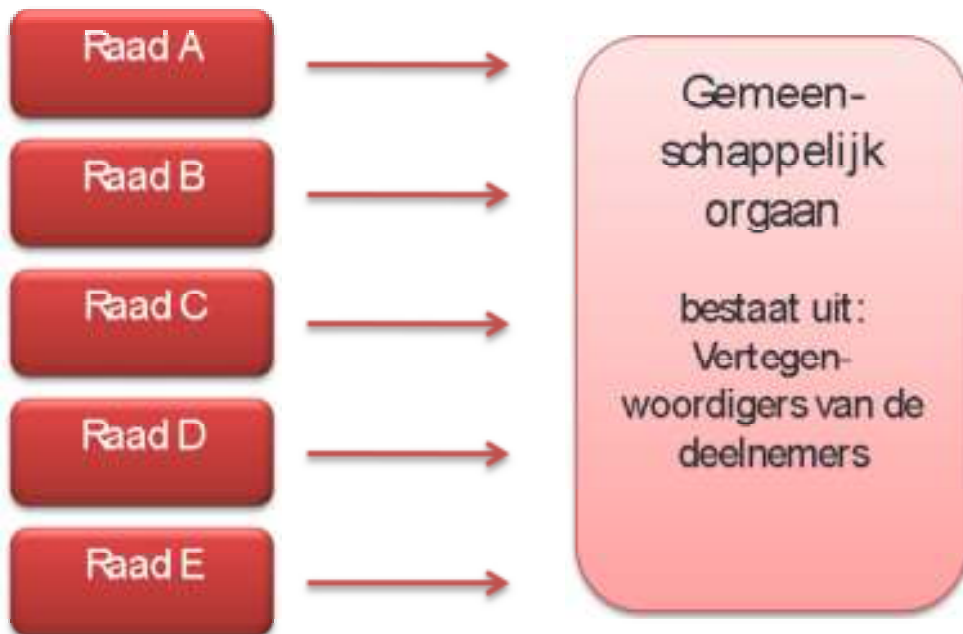
Het personeel bij de centrumgemeente behoudt in beginsel gewoon de ambtelijke status, en de CAR/UWO blijft, voor zover door de gemeente van toepassing verklaart, onverkort van toepassing. De eventuele overgang van personeel van de gastgemeenten naar de centrumgemeente moet wel apart geregeld worden, waarbij ook de ondernemingsraad en vaak zelfs de vakbonden betrokken zijn. Er moet, voor zover niet reeds aanwezig, een sociaal statuut of sociaal plan komen en de ambtenaren die overgaan moeten ontslagen worden bij de gastgemeente en in dienst worden genomen bij de centrumgemeente. Het ambtenarenrecht kent niet zoiets als de **overgang van onderneming** die men in het privaatrecht kent, waarbij arbeidsrechtelijke verplichtingen verplicht mee overgaan bij 'overname' van een bedrijfsonderdeel.

6.8. Gemeenschappelijk orgaan

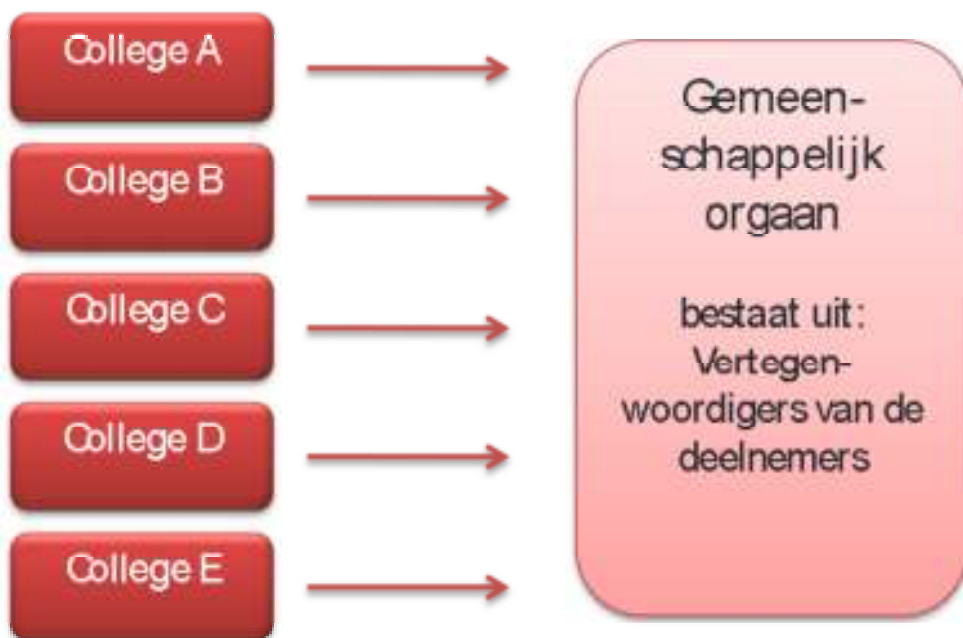
6.8.1 Samenstelling orgaan

Het gemeenschappelijk orgaan is de tweede van de hier te bespreken samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de uitwerking van de inrichting van het gemeenschappelijk orgaan dienen de deelnemers een aantal keuzes te maken. Voor de inrichting van het gemeenschappelijk orgaan bevat de Wet gemeenschappelijke regelingen een aantal specifieke (dwingende) regels. De samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan hangt samen met het samenwerkingsstype.

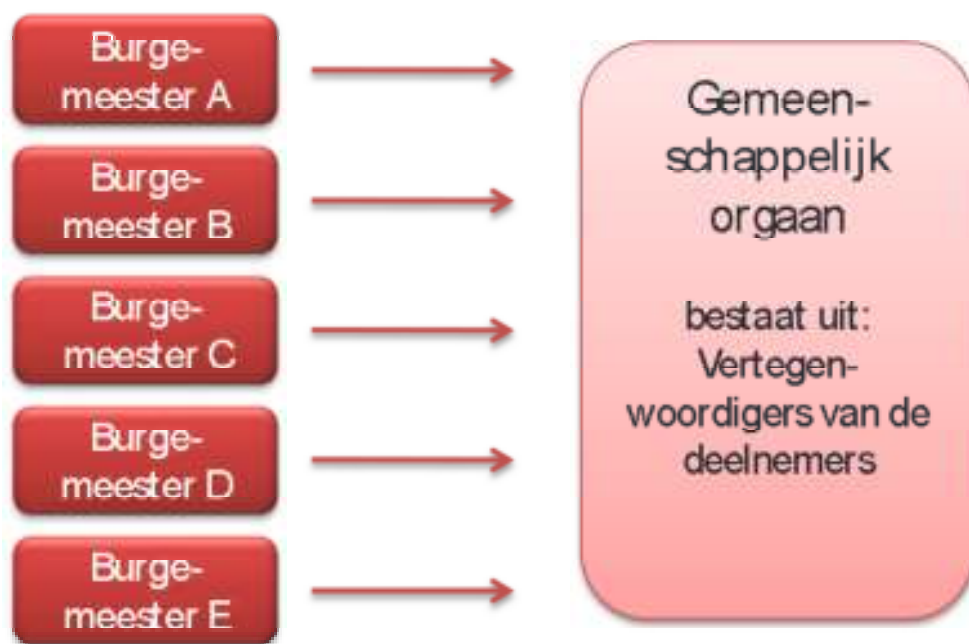
Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, worden de leden van het gemeenschappelijk orgaan gekozen door en uit de raden, waarbij ook de voorzitter van de raad (lees: de burgemeester) of wethouders mogen worden aangewezen (art. 15 jo. art. 13 lid 1 Wgr).



Bij een collegeregeling zijn het juist de colleges die uit hun midden de leden van het gemeenschappelijk orgaan aanwijzen (art. 15 jo. art. 13 lid 6 Wgr).



Bij een burgemeestersregeling vormen de burgemeesters het gemeenschappelijk orgaan (art. 15 jo. art. 13 lid 7 Wgr).



Verder schrijft de Wet gemeenschappelijke regelingen niet veel voor omtrent de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan, anders dan dat een lid van het gemeenschappelijk orgaan zijn lidmaatschap verliest wanneer hij ophoudt raadslid, wethouder of burgemeester te zijn (art. 15 jo. art. 13 lid 2 Wgr). Het gemeenschappelijk orgaan kent dus geen wettelijke zittingstermijn. Natuurlijk kan een lid ook zelf ontslag nemen, of ontslagen worden bij gebrek aan vertrouwen (art. 16 lid 5 Wgr). Op dit laatste wordt in de volgende subparagraaf teruggekomen.

De gemeenschappelijke regeling moet bepalen hoeveel leden door ieder gemeentebestuur mogen worden aangewezen (art. 15 jo. art. 13 lid 3 Wgr). Uitgangspunt is dat ieder gemeentebestuur ten minste één lid mag aanwijzen. Er mag in de gemeenschappelijke regeling gedifferentieerd worden tussen de verschillende gemeentebesturen in aantallen zetels (art. 15 jo. art. 13 lid 4 onder a Wgr). Zo kan het zetelaantal bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld van het inwonertal of van de financiële of personele inbreng. Het is wel van belang dat expliciet in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald hoeveel zetels iedere deelnemer heeft, nu dit van invloed is op de stemverhoudingen en besluitvorming.

De gemeenschappelijke regeling mag ook bepalen dat niet iedere deelnemer ook leden in het gemeenschappelijk orgaan aanwijst, zolang maar tenminste twee gemeentebesturen bevoegd zijn tot aanwijzing (art. 15 jo. art. 13 lid 5 onder a Wgr). Van deze mogelijkheid moet wel terughoudend gebruik worden gemaakt, omdat daarmee de zeggenschap van de betreffende gemeente wordt beperkt. Het is ook mogelijk dat twee of meer gemeentebesturen gezamenlijk één lid in het gemeenschappelijk orgaan aanwijzen (art. 15 jo. art. 13 lid 5 onder b Wgr). Ook daarmee moet terughoudend worden omgegaan, omdat dit de verantwoordings- en sturingsrelaties beperkt.

Ieder lid van het gemeenschappelijk orgaan heeft stemrecht in het gemeenschappelijk orgaan. Stemrecht is het wezenskenmerk van het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan. Hoofdgeregeld is dat ieder lid één stem heeft, net als dat dit ook in de gemeenteraad is. Het is mogelijk dat in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat ook hierin gedifferentieerd wordt tussen de verschillende gemeenten (art. 15 jo. art. 13 lid 4 onder b Wgr). Zo kan recht worden gedaan aan de verschillende inbreng van de deelnemers, zonder het gemeenschappelijk orgaan direct te vergroten in ledenaantal. Het is niet mogelijk om te differentiëren in stemrecht tussen de leden in het gemeenschappelijk orgaan

aangewezen door hetzelfde gemeentebestuur. Daarin voorziet de Wet gemeenschappelijke regelingen niet. Mocht één gemeentebestuur meerdere leden mogen aanwijzen, dan hebben deze leden dus altijd evenveel stemmen.

Met het meervoudig stemrecht, waarbij bepaalde partijen dominanter kunnen worden gemaakt gelet op hun inbreng, kan een correctiemechanisme worden geïntroduceerd. In de gemeenschappelijke regeling kan bepaald worden dat bepaalde besluiten met gekwalificeerde meerderheid worden genomen (art. 15 jo. art. 13 lid 4 onder c Wgr). Als het niet in de gemeenschappelijke regeling is bepaald, wordt een besluit bij volstrekte meerderheid genomen (art. 23 lid 5 jo. art. 22 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 30 Gemeentewet-oud). Dit geldt ook voor collegeregelingen (art. 33 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 58 jo. art. 30 Gemeentewet-oud).

Tot slot moet de voorzitter van het gemeenschappelijk orgaan door en uit het gemeenschappelijk orgaan worden aangewezen (art. 15 jo. art. 13 lid 9 Wgr). De voorzitter van het gemeenschappelijk orgaan is geen eigenstandig bestuursorgaan, maar 'slechts' de voorzitter van de vergadering.

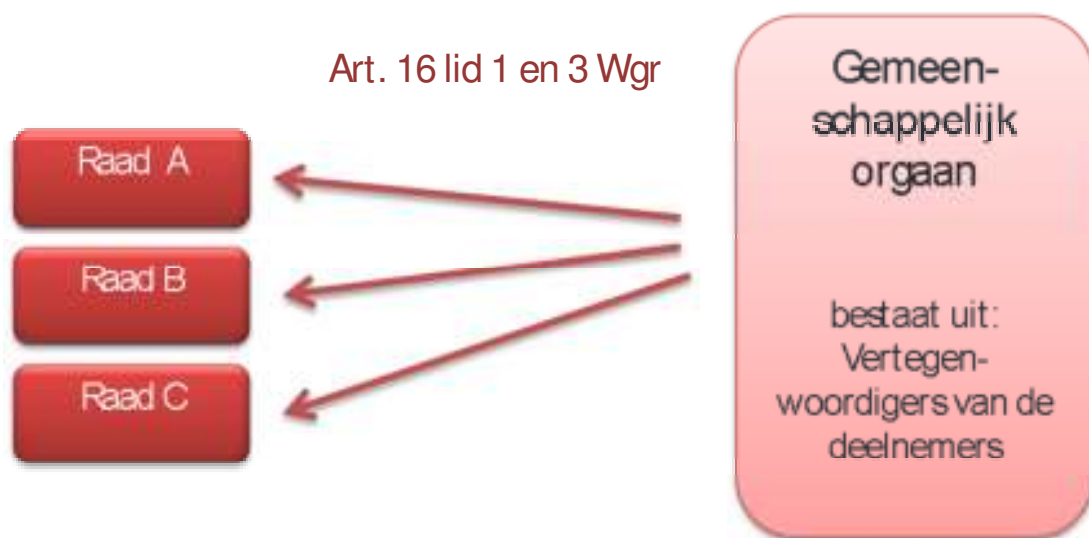
In de gemeenschappelijke regeling kunnen nog nadere voorwaarden worden gesteld aan de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan (art. 10 lid 3 Wgr). Daarbij kan bijvoorbeeld bepaald worden dat voor ieder lid van het gemeenschappelijk orgaan ook een plaatsvervangend lid wordt aangewezen. Op die manier wordt voorkomen dat bij verhindering of ontstentenis van een lid het betreffende gemeentebestuur geen inbreng meer kan plegen. Dat zou afbreuk doen aan het verlengd lokaal bestuur. Voor de plaatsvervangende leden gelden dezelfde eisen als voor de leden.



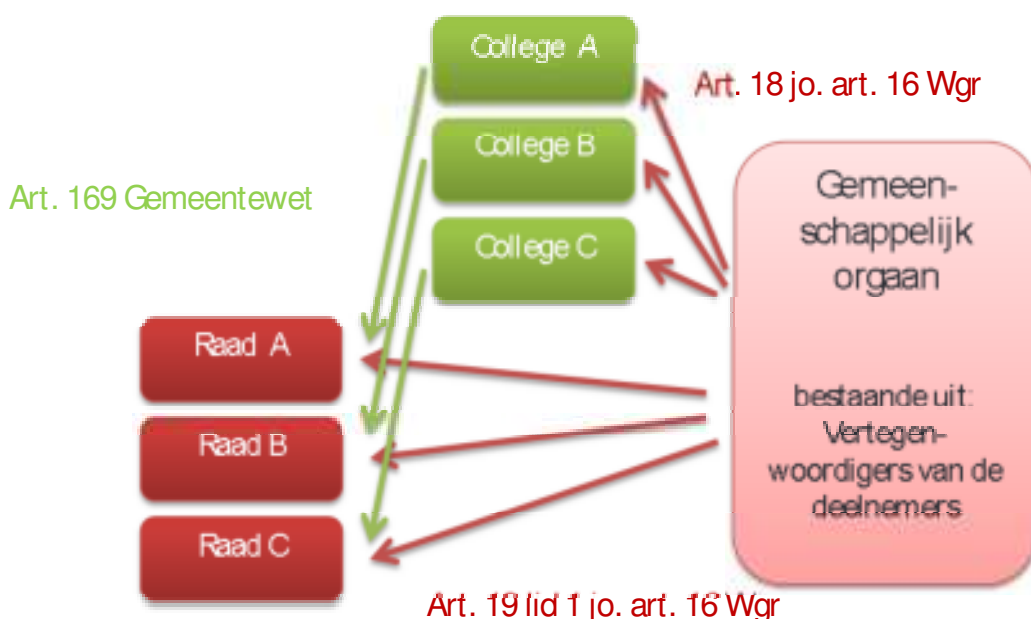
6.8.2 Verantwoording en sturing

Het gemeenschappelijk orgaan is verplicht inlichtingen te verstrekken die door een of meer leden van de raden van de deelnemers worden gevraagd (art. 17 Wgr). De gemeenschappelijke regeling bepaalt op welke wijze die inlichtingen worden verschaft. Deze inlichtingenplicht geldt bij zowel raads-, college-, burgemeesters- als gemengde regelingen.

Belangrijker is dat het lid van het gemeenschappelijk orgaan inlichtingen en verantwoording schuldig is aan de raad die hem heeft aangewezen (art. 16 lid 1 en 3 Wgr). Dit geldt bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen. Ook bij burgemeestersregelingen geldt dit onverkort (art. 19 lid 2 Wgr), hoewel de burgemeester daarbij ook op grond van artikel 180 Gemeentewet ter verantwoording kan worden geroepen. Op grond van artikel 180 Gemeentewet geldt voor de burgemeester ook een actieve informatieplicht.



Bij collegeregelingen geldt een ander regime. De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het lid van het gemeenschappelijk orgaan richt zich daar niet alleen tot de raden (art. 19 lid 1 Wgr), maar ook tot de colleges van burgemeester en wethouders (art. 18 Wgr). Voorts geldt dat het college of ieder van zijn leden ter verantwoording kan worden geroepen door de raad via de weg van artikel 169 Gemeentewet. Daarbij geldt ook een actieve informatieplicht.

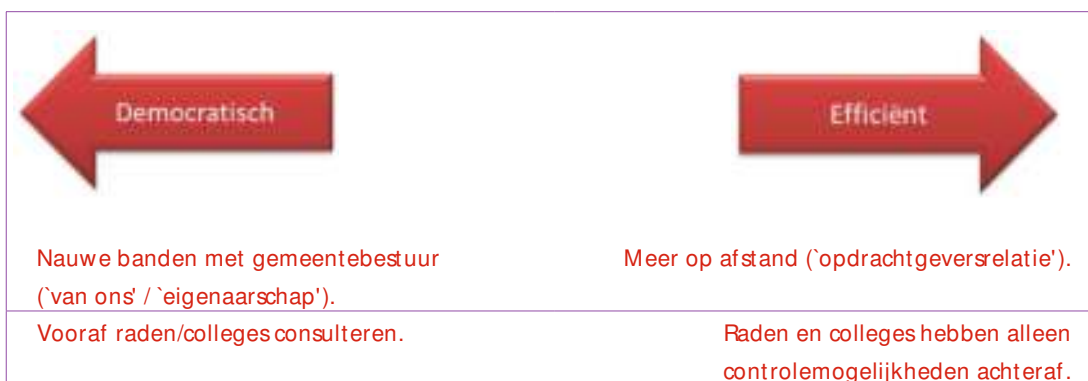


De raad kan ook de gemeentelijke rekenkamer vragen onderzoek te doen naar het gemeenschappelijk orgaan (art. 184 Gemeentewet)¹, of een onderzoeksc commissie laten onderzoeken wat de eigen bestuurders binnen het gemeenschappelijk orgaan hebben gedaan (art. 155a e.v. Gemeentewet). Het is ook mogelijk bij de gemeenschappelijke regeling in een eigen vrijwillige rekenkamer of onderzoeksc commissie te voorzien, maar dat is dan aan het algemeen bestuur om te regelen overeenkomstig artikel 24 of artikel 25 Wgr. Het instellen van een dergelijke rekenkamer of onderzoeksc commissie doet niet af aan het recht van de raad of de gemeentelijke rekenkamer op grond van de Gemeentewet.

¹ Dit geldt formeel niet voor de rekenkamercommissie of voor een ander invulling van de rekenkamerfunctie (zie art. 810a Gemeentewet).

Als kop op de verantwoordingsplicht geldt nog dat bij gebrek aan vertrouwen het lid van het gemeenschappelijk orgaan ontslagen kan worden. Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen is de raad bevoegd tot ontslag (art. 16 lid 5 Wgr), bij collegeregelingen is het college bevoegd tot ontslag (art. 18 jo. 16 lid 5 Wgr). Bij burgemeestersregelingen geldt vanzelfsprekend geen ontslagrecht. Indien de raad bij college- of burgemeestersregelingen wil ingrijpen, dan moet de wethouder als zodanig worden ontslagen of moet de burgemeester worden voorgedragen voor ontslag.

Uit het bovenstaande komt duidelijk naar voren dat de leden van het gemeenschappelijk orgaan niet zonder last of ruggespraak stemmen. Zij zijn immers verantwoording schuldig aan de raad respectievelijk het college. De vrijheid die het lid van het gemeenschappelijk orgaan daarbij heeft, is aan de raad respectievelijk het college om te bepalen. Het lid kan een 'vrij mandaat' krijgen om besluiten naar eigen goedvinden te nemen en daarover achteraf verantwoording af te leggen, maar er kan ook voor worden gekozen dat het lid eerst ruggespraak moet plegen en dan gebonden is aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid dus met last.



6.8.3 Taken en bevoegdheden

Een gemeenschappelijk orgaan heeft in beginsel geen eigen geattribueerde bevoegdheden. Van attributie is sprake wanneer de wetgever door het aannemen van een wet een nieuwe bevoegdheid in het leven roept en deze toekent aan een bestuursorgaan. De enige geattribueerde taken zijn met name meer organisatorische of zo men wil interne taken zoals het opstellen van de begroting en een reglement van orde. Andere bevoegdheden moet het gemeenschappelijk orgaan dus via delegatie of mandaat verkrijgen.

Delegatie is uitsluitend mogelijk wanneer het wettelijk voorschrift waarbij een bevoegdheid wordt ingesteld, of een algemeen wettelijke grondslag in een gelijkwaardige of hogere regeling, in de mogelijkheid van delegatie voorziet (art. 10:15 Awb). Artikel 30 lid 1 Wgr geeft de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om hun bevoegdheden van regeling en bestuur over te dragen aan het gemeenschappelijk orgaan. Er wordt in artikel 30 Wgr expliciet van **overdragen** gesproken omdat de wetgever meer op het oog had dan uitsluitend het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden om besluiten te nemen. Slechts in dat geval is sprake van delegatie (art. 10:13 Awb). Het is wel belangrijk om op te merken dat de mogelijkheden voor overdracht niet onbeperkt zijn. Allereerst is bepaald dat de bevoegdheid om belastingen in te stellen of anderszins algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, niet kan worden overgedragen aan een gemeenschappelijk orgaan (art. 30 lid 1 onder b Wgr). De mogelijkheid om raadsbevoegdheden over te dragen is daarmee zeer beperkt. Voorts kan, volgens vaste jurisprudentie, ook de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzetten. Hieronder wordt daarop teruggekomen. Tot slot moet worden opgemerkt dat alleen deelnemersbevoegdheden kunnen overdragen. De raad kan geen collegebevoegdheden overdragen en vice versa. De over te dragen bevoegdheden moeten ook altijd binnen het belang van de gemeen-

schappelijke regeling vallen en gelden alleen voor het in de gemeenschappelijke regeling opgenomen gebied (art. 30 lid 1 Wgr).

Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen ook bevoegdheden gemandateerd worden. Op de mogelijkheden tot mandatering is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. (zie ook paragraaf 6.7.3). De aard van de bevoegdheid kan zich in twee gevallen tegen mandaat of delegatie verzetten. Ten eerste het geval dat de bevoegdheid een zodanig karakter heeft, dat mandaat of delegatie in het geheel uitgesloten moet worden geacht, omdat de besluitvorming door het orgaan dat de wetgever heeft aangewezen (meestal het hoogste politieke orgaan) moet plaatsvinden. Ten tweede is er het geval dat de aard van de bevoegdheid niet ten principale aan mandaat of delegatie in de weg staat, maar dat het mandaat of de delegatie in concreto, gelet op de aard van de bevoegdheid, niet is toegestaan. Ook de positie van het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gemandateerd of gedelegeerd krijgt, kan er toe leiden dat de aard van de bevoegdheid aan de mandatering of delegatie in de weg staat.

De belangrijkste verschillen tussen delegatie en mandaat zijn:

	Delegatie (afd. 10.1.2 Awb)	Mandaat (afd. 10.1.1 Awb)
Basis	Wettelijke grondslag (art. 10:15 Awb)	Altijd mogelijk, tenzij aard van de bevoegdheid zich verzet (art. 10:3 Awb)
Aan	Bestuursorganen, niet aan ondergeschikten (art. 10:14 Awb)	Aan ondergeschikten en niet-ondergeschikten (art. 10:4 Awb)
Verantwoordelijkheid	Bestuursorgaan dat de bevoegdheid krijgt, oefent de bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uit (art. 10:13 Awb)	De gemandateerde neemt de besluiten in naam van de mandaatgever. De mandaatgever is verantwoordelijk (art. 10:1 en 10:2 Awb)
Bevoegdheid oorspronkelijk orgaan	Kan de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen (art. 10:17 Awb)	Kan de bevoegdheid ook nog zelf uitoefenen (art. 10:7 Awb)
Sturing door oorspronkelijk orgaan	Kan beleidsregels geven (art. 4:81 en art. 10:16 Awb)	Kan algemene en specifieke instructies geven (art. 10:6 Awb)
Doorgeven bevoegdheid	Subdelegatie alleen mogelijk wanneer er een wettelijke grondslag is (art. 10:15 Awb)	Ondermandaat is mogelijk wanneer de oorspronkelijke mandaatgever dit mogelijk maakt (art. 10:9 Awb)
Bezwaar	Bestuursorgaan dat de bevoegdheid krijgt, beslist op bezwaar	Gemandateerde mag in beginsel niet op bezwaar beslissen; mandaat aan niet-ondergeschikte niet mogelijk

6.8.4 Personeel

Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid. Het kan zodoende geen privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 3:32 en art. 2:5 BW). Dat betekent ook dat het geen arbeidsovereenkomsten kan afsluiten en geen ambtenaren kan aanstellen. Dat laatste is immers voorbehouden aan de openbare lichamen (art. 1 Ambtenarenwet). Wanneer het gemeenschappelijk orgaan personeel nodig heeft, dan moet dit in de gemeenschappelijke regeling via een centrumregeling worden opgelost. De centrumgemeente voert dan, onder aansturing van het gemeenschappelijk orgaan, taken en bevoegdheden uit voor de gastgemeenten.

6.8.5 Vestigingsplaats

De gemeenschappelijke regeling moet ook bepalen wat de vestigingsplaats van het gemeenschappelijk orgaan is (art. 10 lid 3 Wgr). Het betreft hier de 'statutaire' vestigingsplaats, wat niet wil zeggen dat het gemeenschappelijk orgaan niet ook op een andere plek gevestigd kan zijn (eventueel als neven-

vestiging). De vestigingsplaats heeft met name betekenis bij provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In dat geval is namelijk het provinciebestuur van de provincie waarin het gemeenschappelijk orgaan gevestigd is de interbestuurlijk toezichthouder (art. 29 Wgr). Daarnaast speelt de vestigingsplaats een rol bij het bepalen van de bevoegde bestuursrechter indien tegen een besluit beroep wordt ingesteld (art. 8:7 lid 1 Awb).

6.9. Gemeenschappelijk openbaar lichaam

6.9.1 Samenstelling bestuur

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is de derde van de hier te bespreken samenwerkingsvormen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de uitwerking van de inrichting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam dienen de deelnemers een aanzienlijk aantal keuzes te maken. De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat daarbij overigens ook een aanzienlijk aantal specifieke (en dwingende) regels voor de inrichting van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam dient te bestaan uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). Daarnaast kunnen ook adviescommissies (art. 24 Wgr) of bestuurscommissies (art. 25 Wgr) in het leven worden geroepen.

Voorzitter

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is zelfstandig een bestuursorgaan, zoals ook de burgemeester dat is binnen de gemeente. De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 13 lid 9 Wgr). Door de toevoeging 'en uit' blijkt dat de voorzitter dus altijd een lid van het algemeen bestuur moet zijn. Een externe voorzitter behoort niet tot de mogelijkheden. Anders dan de burgemeester ten opzichte van de raad, is de voorzitter van het openbaar lichaam dus een (volledig) stemrecht hebbend lid van het algemeen bestuur. De voorzitter van het openbaar lichaam is tevens de voorzitter van het algemeen bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). Hij heeft binnen het algemeen bestuur dus een dubbelrol.

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is van rechtswege lid van het dagelijks bestuur (art. 14 lid 1 Wgr). Ook daar heeft hij dus stemrecht. Daarnaast is hij ook de voorzitter van het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr).

In de gemeenschappelijke regeling kunnen nadere voorwaarden worden opgenomen over het voorzitterschap. Zo kan een roulatiesysteem worden afgesproken, maar kan het voorzitterschap ook aan een bepaalde deelnemer worden toegewezen.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee andere leden (art. 14 lid 1 Wgr). Deze andere leden worden door het algemeen bestuur aangewezen. In het algemeen worden zij ook uit het algemeen bestuur aangewezen, het openbaar lichaam kent namelijk een monistisch stelsel. De leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn van dezelfde gemeente. Het is mogelijk ook 'externe leden', dat wil zeggen leden van buiten het algemeen bestuur, aan te wijzen, voor zover deze leden geen meerderheid vormen binnen het dagelijks bestuur (art. 14 lid 2 Wgr). De voorzitter kan nimmer een extern lid zijn, maar zijn plaatsvervanger (de vice-voorzitter) mag wel extern lid zijn.

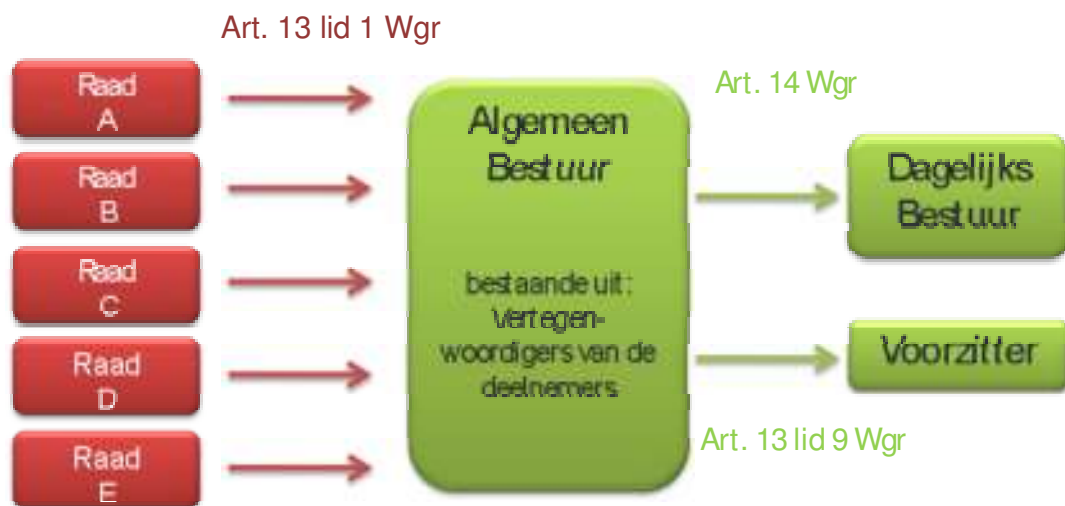
In de gemeenschappelijke regeling kunnen nadere voorwaarden worden opgenomen omtrent de samenstelling van het dagelijks bestuur. Zo kan een territoriale spreiding of een roulatiesysteem worden afgesproken, en kan het lidmaatschap van het dagelijks bestuur ook aan bepaalde deelnemers worden toegewezen.

Uitgangspunt bij het dagelijks bestuur is dat alle leden van het dagelijks bestuur enkelvoudig stemrecht hebben. De stemverhoudingen die voor het algemeen bestuur zijn opgenomen (zie hieronder) werken niet door in het dagelijks bestuur. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald dat meervoudig stemrecht wordt toegekend.

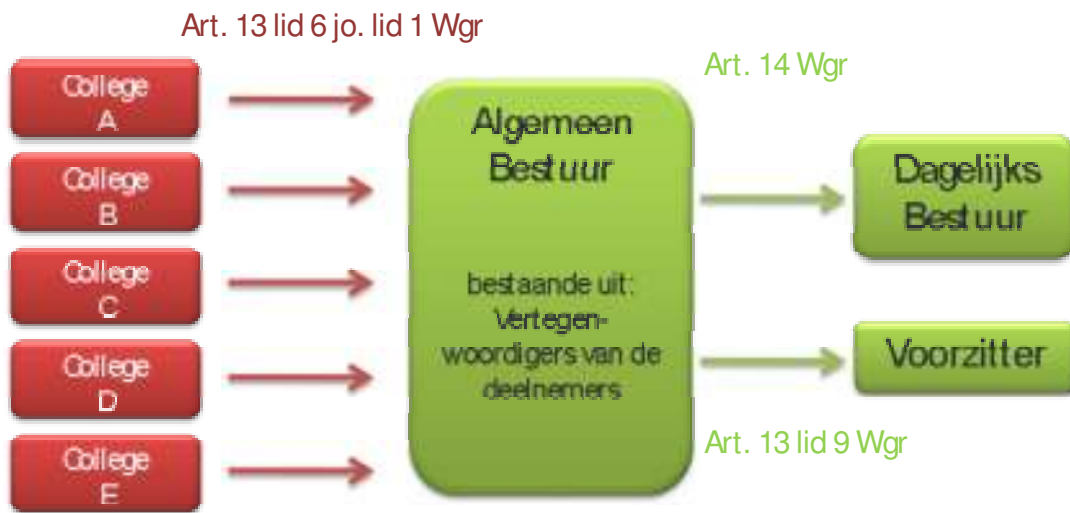
Ook de plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur (zie hieronder) werkt niet door in het dagelijks bestuur. Voor de leden van het dagelijks bestuur kunnen in beginsel geen plaatsvervangers worden benoemd, er geldt binnen het dagelijks bestuur een interne vervangingsregeling net als binnen het college van burgemeester en wethouders. Bij langdurige ontstentenis van een lid van het dagelijks bestuur kan bij tijdelijke ontstentenis een interim bestuurder worden aangewezen of bij (verwachte) permanente ontstentenis een opvolger.

Algemeen bestuur

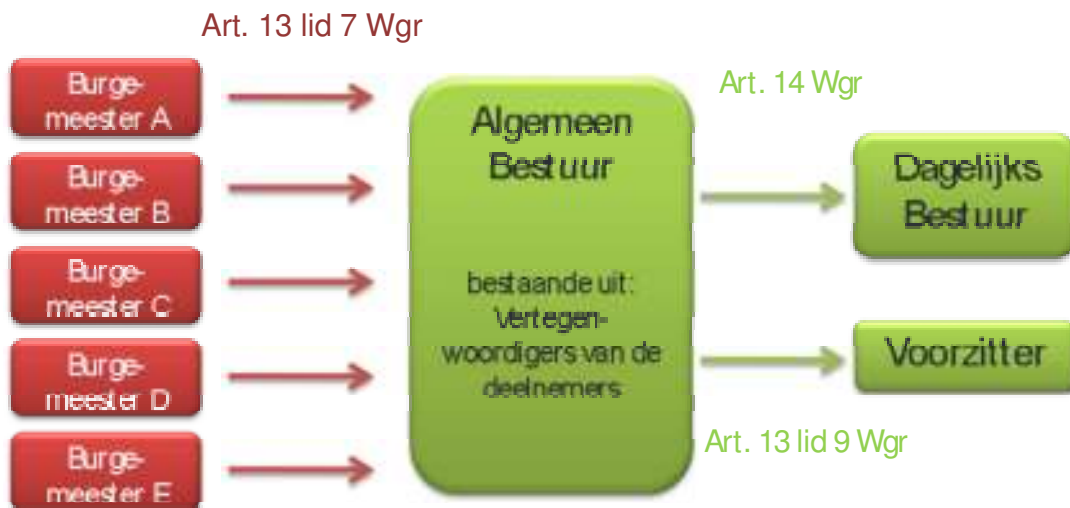
De samenstelling van het algemeen bestuur hangt samen met het samenwerkingsstype. Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en uit de raden, waarbij ook de voorzitter van de raad (lees: de burgemeester) of wethouders mogen worden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr).



Bij een collegeregeling zijn het juist de colleges die uit hun midden de leden van het algemeen bestuur aanwijzen (art. 13 lid 6 Wgr).



Bij een burgemeestersregeling vormen de burgemeesters het algemeen bestuur art. 13 lid 7 Wgr).



Verder schrijft de Wet gemeenschappelijke regelingen niet veel voor over de samenstelling van het algemeen bestuur, anders dan dat een lid van het algemeen bestuur zijn lidmaatschap verliest wanneer hij ophoudt raadslid, wethouder of burgemeester te zijn (art. 13 lid 2 Wgr). Door het verlies van het lidmaatschap van het algemeen bestuur verliest het lid van algemeen bestuur dat tevens lid van het dagelijks bestuur is ook zijn lidmaatschap van het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur kent dus geen wettelijke zittingstermijn. Natuurlijk kan een lid ook zelf ontslag nemen, of ontslagen worden bij gebrek aan vertrouwen (art. 16 lid 5 Wgr). Op dit laatste wordt in de volgende subparagraaf teruggekomen.

De gemeenschappelijke regeling moet bepalen hoeveel leden door ieder gemeentebestuur mogen worden aangewezen (art. 13 lid 3 Wgr). Uitgangspunt is dat ieder gemeentebestuur ten minste lid mag aanwijzen. Er mag in de gemeenschappelijke regeling gedifferentieerd worden tussen de verschillende gemeentebesturen in aantallen zetels (art. 13 lid 4 onder a Wgr). Zo kan het zetelaantal bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld van het inwonertal of van de nanciële of personele inbreng. Het is wel van belang dat expliciet in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald hoeveel zetels iedere deelnemer heeft, nu dit van invloed is op de stemverhoudingen en besluitvorming.

De gemeenschappelijke regeling mag ook bepalen dat niet iedere deelnemer ook leden in het algemeen bestuur aanwijst, zolang maar tenminste twee gemeentebesturen bevoegd zijn tot aanwijzing (art. 13 lid 5 onder a Wgr). Van deze mogelijkheid moet wel terughoudend gebruik worden gemaakt, omdat daarmee de zeggenschap van de betreffende gemeente wordt beperkt. Het is ook mogelijk dat twee of meer gemeentebesturen gezamenlijk één lid in het algemeen bestuur aanwijzen (art. 13 lid 5 onder b Wgr). Ook daarmee moet terughoudend worden omgegaan, omdat dit de verantwoordings- en sturingsrelaties beperkt.

Ieder lid van het algemeen bestuur heeft stemrecht in het algemeen bestuur. Stemrecht is het wezenmerk van het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan. Hoofregel is dat ieder lid één stem heeft, net als dat dit ook in de gemeenteraad is. Het is mogelijk dat in de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat ook hierin gedifferentieerd wordt tussen de verschillende gemeenten (art. 13 lid 4 onder b Wgr). Zo kan recht worden gedaan aan de verschillende inbreng van de deelnemers, zonder het algemeen bestuur direct te vergroten in ledenaantal. Het is niet mogelijk om te differentiëren in stemrecht tussen de leden in het algemeen bestuur aangewezen door hetzelfde gemeentebestuur. Daarin voorziet de Wet gemeenschappelijke regelingen niet. Mocht één gemeentebestuur meerdere leden mogen aanwijzen, dan hebben deze leden dus altijd evenveel stemmen.

Met het meervoudig stemrecht, waarbij bepaalde partijen dominanter kunnen worden gemaakt gelet op hun inbreng, is ook een correctiemechanisme geïntroduceerd. In de gemeenschappelijke regeling kan bepaald worden dat bepaalde besluiten met gekwalificeerde meerderheid worden genomen (art. 13 lid 4 onder c Wgr). Als het niet in de gemeenschappelijke regeling is bepaald, wordt een besluit bij volstrekte meerderheid genomen (art. 22 lid 1 jo. art. 136 Wgr jo. art. 30 Gemeentewet-oud).

In de gemeenschappelijke regeling kunnen nog nadere voorwaarden worden gesteld aan de samenstelling van het bestuur (art. 10 lid 3 Wgr). Daarbij kan bijvoorbeeld bepaald worden dat voor ieder lid van het algemeen bestuur ook een plaatsvervangend lid wordt aangewezen. Op die manier wordt voorkomen dat bij verhindering of ontstentenis van een lid het betreffende gemeentebestuur geen inbreng meer kan plegen. Dat zou afbreuk doen aan het verlengd lokaal bestuur. Voor de plaatsvervangende leden gelden dezelfde eisen als voor de leden.

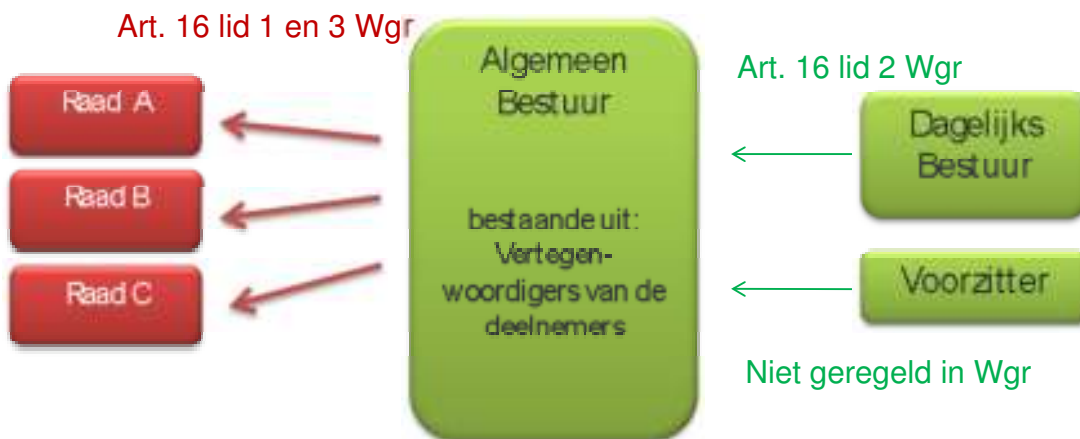
Democratisch	Efficiënt
Brede vertegenwoordiging in het algemeen bestuur.	Klein algemeen bestuur, beperkte samenstelling.
Algemeen bestuur komt vaak bijeen en controleert het dagelijks bestuur intensief.	Algemeen bestuur controleert slechts op hoofdlijnen en komt maar beperkt bijeen.
Breed dagelijks bestuur, met veel leden (voor een sterke vertegenwoordiging).	Klein slagvaardig dagelijks bestuur.
Evt. hulpstructuren (advies of bestuurscommissies) voor meer betrokkenheid.	Geen hulpstructuren.
Meervoudig stemrecht, evt. correctie met gekwalificeerde meerderheden.	Enkelvoudig stemrecht, geen gekwalificeerde meerderheden.

6.9.2 Verantwoording en sturing

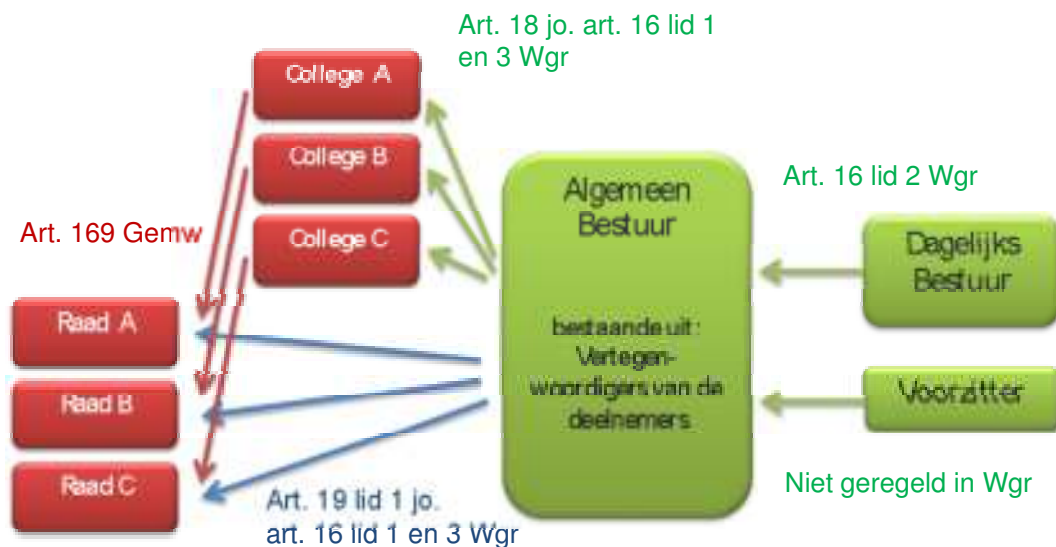
Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam is verplicht inlichtingen te verstrekken die door een of meer leden van de raden van de deelnemers worden gevraagd (art. 17 Wgr). Dat geldt dus zowel voor het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). De gemeenschappelijke regeling bepaalt op welke wijze die inlichtingen worden verschaft. Deze inlichtingplicht geldt bij zowel raads-, college-, burgemeesters- als gemengde regelingen.

Binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam is het dagelijks bestuur, net als zijn leden afzonderlijk, inlichtingen en verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur (art. 16 lid 2 Wgr). Dit geldt ook bij collegeregelingen (art. 18 Wgr). Bij burgemeestersregelingen geldt dit niet op grond van de wet. De gemeenschappelijke regeling moet bepalen op welke wijze de verantwoording wordt afgelegd. Het dagelijks bestuur en zijn leden zijn als zodanig dus geen verantwoording verschuldigd aan de raden of colleges van de deelnemers. Daaruit blijkt ook dat het dagelijks bestuur met name handelt vanuit het belang van het openbaar lichaam, terwijl in het algemeen bestuur juist de belangen van de deelnemers worden ingebracht door de leden. Het dagelijks bestuur kan het samenwerkingsbelang dan weer inbrengen in het algemeen bestuur.

Belangrijker is dat het lid van het algemeen bestuur inlichtingen verantwoording schuldig is aan de raad die hem heeft aangewezen (art. 16 lid 1 en 3 Wgr). Dit geldt bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen. Ook bij burgemeestersregelingen geldt dit onverkort (art. 19 lid 2 Wgr), hoewel de burgemeester daarbij ook op grond van artikel 180 Gemeentewet ter verantwoording kan worden geroepen. Op grond van artikel 180 Gemeentewet geldt voor de burgemeester ook een actieve informatieplicht.



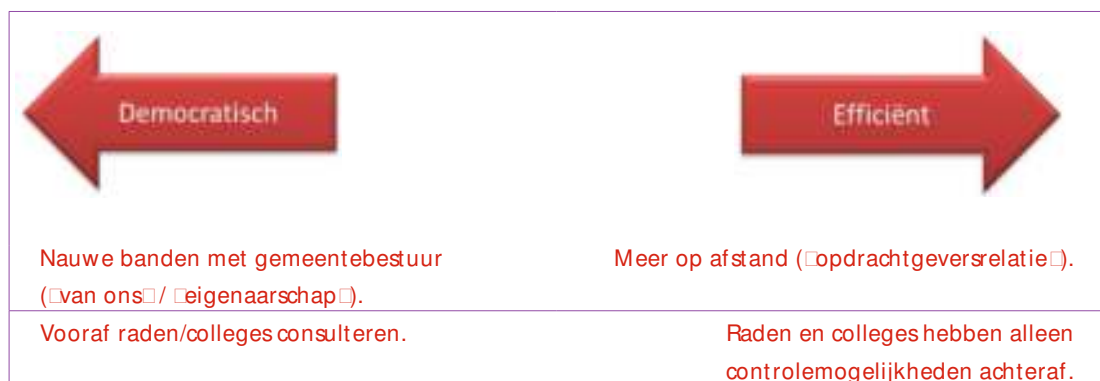
Bij collegeregelingen geldt een ander regime. De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het lid van het algemeen bestuur richt zich daar niet alleen tot de raden (art. 19 lid 1 Wgr), maar ook tot de colleges van burgemeester en wethouders (art. 18 Wgr). Verder geldt dat het college of ieder van zijn leden ter verantwoording kan worden geroepen door de raad via de weg van artikel 169 Gemeentewet. Daarbij geldt ook een actieve informatieplicht.



De raad kan ook de gemeentelijke rekenkamer vragen onderzoek te doen naar het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 184 Gemeentewet), of een onderzoeksc commissie laten onderzoeken wat de eigen bestuurders binnen het algemeen bestuur of dagelijks bestuur hebben gedaan (art. 155a e.v. Gemeentewet).

Alskop op de verantwoordingsplicht geldt nog dat bij gebrek aan vertrouwen het lid van het algemeen bestuur ontslagen kan worden. Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan raden deelnemen is de raad bevoegd tot ontslag (art. 16 lid 5 Wgr), bij collegeregelingen is het college bevoegd tot ontslag (art. 18 jo. 16 lid 5 Wgr). Bij burgemeestersregelingen geldt vanzelfsprekend geen ontslagrecht. Indien de raad bij college- of burgemeestersregelingen wil ingrijpen, dan moet de wethouder als zodanig worden ontslagen of moet de burgemeester worden voorgedragen voor ontslag.

Uit het bovenstaande komt duidelijk naar voren dat de leden van het algemeen bestuur niet zonder last of ruggespraak stemmen. Zij zijn immers verantwoording schuldig aan de raad respectievelijk het college. De vrijheid die het lid van het algemeen bestuur daarbij heeft, is aan de raad respectievelijk het college om te bepalen. Het lid kan een 'vrij mandaat' krijgen om besluiten naar eigen goedvinden te nemen en daarover achteraf verantwoording af te leggen, maar er kan ook voor worden gekozen dat het lid eerst ruggespraak moet plegen en dan gebonden is aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid dus met last.



6.9.3 Taken en bevoegdheden

In de praktijk dragen deelnemers vaak taken op in de vorm van een **cafeteria-model**. Dat wil zeggen dat niet alle deelnemers dezelfde taken afnemen van het openbaar lichaam. Wel moet er een bepaald basispakket overeen worden gekomen dat door alle deelnemers wordt afgenomen, anders is geen sprake van gemeenschappelijke bepaalde belangen (zie art. 1 Wgr).

In de regeling kan niet worden bepaald, dat slechts die deelnemers die de taken ook daadwerkelijk afnemen in het algemeen bestuur mogen stemmen over die taken. Alle leden van het algemeen bestuur mogen stemmen over alle taken. De Wgr biedt namelijk niet de mogelijkheid stemrecht te ontnemen. In de regeling kan ook een termijn worden aangegeven waarbinnen een of meer van de deelnemers is of zijn vrijgesteld van uit de regeling voortvloeiende rechten en verplichtingen (zie artikel 11 Wgr).

Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft in beginsel geen eigen geattribueerde publiekrechtelijke bevoegdheden. Van attributie is sprake wanneer een nieuwe, nog niet eerder toebedeelde bevoegdheid wordt toegekend aan een bestuursorgaan. De enige geattribueerde taken zijn met name meer organisatorische of zo men wil interne taken zoals het opstellen van de begroting, een organisatieverordening, financiële verordeningen, arbeidsvoorwaardenregelingen en reglementen van orde. Andere bevoegdheden moet het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam dus via delegatie of mandaat verkrijgen.

Delegatie van bevoegdheden is evenwel uitsluitend mogelijk wanneer het wettelijk voorschrift waarbij een bevoegdheid wordt geattribueerd, of een algemeen wettelijke grondslag in een gelijkwaardige of hogere regeling, in de mogelijkheid van delegatie voorziet (art. 10:15 Awb). Artikel 30 lid 1 Wgr geeft de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid om hun bevoegdheden van regeling en bestuur over te dragen aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Er wordt in artikel 30 Wgr expliciet van **overdragen** gesproken omdat de wetgever meer op het oog had dan uitsluitend het overdragen van publiekrechtelijke bevoegdheden om besluiten te nemen. Slechts in dat geval is immers sprake van delegatie (art. 10:13 Awb). Het is wel belangrijk om op te merken dat de mogelijkheden voor overdracht niet onbeperkt zijn:

- 1 Allereerst is bepaald dat de bevoegdheid om belastingen in te stellen niet kan worden overgedragen, behoudens de specifiek genoemde belastingen (art. 30 lid 1 onder a Wgr). De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, zelfs wanneer deze door strafbepaling gehandhaafd worden, kan wel worden overgedragen.
- 2 Voorts kan, volgens vaste jurisprudentie, de aard van de bevoegdheid zich tegen delegatie verzetten. Hieronder wordt daarop teruggekomen.
- 3 Tot slot moet worden opgemerkt dat slechts deelnemers bevoegdheden kunnen overdragen. De raad kan dus geen collegebevoegdheden overdragen en vice versa. De over te dragen bevoegdheden moeten ook altijd binnen het belang van de gemeenschappelijke regeling vallen en gelden alleen voor het in de gemeenschappelijke regeling opgenomen gebied (art. 30 lid 1 Wgr).

Aan organen of ambtenaren van het gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen ook bevoegdheden gemandateerd worden. Op de mogelijkheden tot mandatering is de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. Zie paragrafen 6.7.3 en 6.8.3 over de (on)mogelijkheden van mandaat en delegatie. Verder is in paragraaf 6.8.3 nog weergegeven wat de belangrijkste verschillen tussen delegatie en mandaat zijn.

6.9.4 Personeel

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is een publiekrechtelijk lichaam, dat door het publiekrecht beheerst wordt. De Centrale Raad van Beroep, de hoogste ambtenarenrechter, heeft om die reden geoordeeld dat het openbaar lichaam tot de openbare dienst in de zin van de Ambtenarenwet behoort. Dat betekent dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam ambtenaren kan aanstellen (art. 1 Ambtenarenwet). Dit is ook het uitgangspunt.

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam kan ook arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht sluiten. De arbeidsvoorwaardenregelingen moeten hieromtrent iets bepalen, anders is het sluiten van arbeidsovereenkomsten niet mogelijk (art. 134 Ambtenarenwet). Indien de CAR/UWO wordt gevolgd kan slechts in zeer uitzonderlijke situaties een arbeidsovereenkomst worden gesloten. Het Burgerlijk Wetboek is niet van rechtswege van toepassing, maar moet indien gewenst van toepassing worden verklaard op de arbeidsovereenkomst (art. 7:613 BW).

6.9.5 Vestigingsplaats

De gemeenschappelijke regeling moet ook bepalen wat de vestigingsplaats van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is (art. 10 lid 3 Wgr). Het betreft hier de 'statutaire' vestigingsplaats, wat niet wil zeggen dat het gemeenschappelijk openbaar lichaam, of een van zijn diensten, niet ook op een andere plek gevestigd kan zijn (eventueel als nevenvestiging). De vestigingsplaats heeft met name betekenis bij provinciegrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In dat geval is namelijk het provinciebestuur van de provincie waarin het gemeenschappelijk openbaar lichaam gevestigd is de interbestuurlijk toezichthouder (art. 29 Wgr). Daarnaast speelt de vestigingsplaats een rol bij het bepalen van de bevoegde bestuursrechter indien tegen een besluit beroep wordt ingesteld (art. 8:7 lid 1 Awb).

6.10. Regeling zonder meer

Hoewel artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen drie vormen van samenwerking regelt, bestaat er ook een vierde vorm die in de parlementaire stukken, literatuur en praktijk erkent wordt: de regeling zonder meer. Een regeling zonder meer is een publiekrechtelijke overeenkomst, aangegaan op grond van artikel 1 van de Wgr, waarbij geen van de overige drie varianten in het leven is geroepen. Bij deze regeling wordt dus geen (vast) organisatorisch verband opgericht, maar worden bij de regeling bepaalde afspraken vastgelegd (een soort bestuursovereenkomst). In de praktijk wordt ook soms of mandaat in combinatie met een regeling zonder meer verleend. Dan is er echter feitelijk en juridisch sprake van een centrumconstructie. Op de regeling zonder meer is dat wat in de paragrafen 6.1 tot en 6.6 beschreven is wel gewoon van toepassing.

Stap 7: Besluitvorming

7.1. Doel

In stap 7 wordt bepaald volgens welke procedure en door welke bestuursorganen besluiten moeten worden genomen om te komen tot de beoogde gemeenschappelijke regeling. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de raadsregeling, de collegeregeling, de burgemeestersregeling en de gemengde regeling.

7.2. Raadsregeling

Bij raadsregelingen is het de raad die besluit tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. De raad is daar in beginsel ook zelf initiatiefnemer voor de samenwerking, hoewel het college natuurlijk voorstellen kan doen (art. 160 lid 1 Gemeentewet). De procedure voor besluitvorming is relatief eenvoudig: slechts de raden hoeven te besluiten, al moeten alle raden wel gelijkluidend besluiten. Het is van belang te onderkennen dat amendering door een raad van dit (oorspronkelijk gelijkluidende) besluit ertoe moet leiden dat de besluitvorming in andere raden die eventueel al besloten hebben moet worden overgedaan. Dit teneinde alsnog de benodigde gelijkluidende besluiten te verkrijgen.

7.3. Collegeregeling

Bij collegeregelingen verloopt de besluitvorming als volgt:

- ☐ De conceptregeling wordt voorbereid door het college van burgemeester en wethouders, dat een principebesluit moet nemen over de samenwerking.
- ☐ Vervolgens moeten de conceptstukken naar de raad. De raad moet dan beslissen of het college toestemming krijgt de gemeenschappelijke regeling te treffen (art. 1 lid 2 Wgr). De toestemming gaat dus vooraf aan de definitieve besluitvorming door het college (art. 10:32 lid 1 Awb). Daarbij heeft de raad twee toetsingsgronden: de strijd met het recht of de strijd met het algemeen belang (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:27 Awb jo. art. 1 lid 2 Wgr). Indien de raad de toestemming weigert, dan kan het college de gemeenschappelijke regeling niet treffen. De raad heeft in beginsel dertien weken de tijd te beslissen over de toestemming (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 1 Awb). Lukt dat niet, dan kan deze termijn eenmaal verlengd worden met dertien weken (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 2 Awb). Is de toestemming dan nog niet verleend of geweigerd, dan wordt de toestemming geacht stilzwijgend te zijn verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 4 Awb).
- ☐ Na de verkregen toestemming van de raad moet het college van burgemeester en wethouders nog de definitief besluiten de gemeenschappelijke regeling te treffen. Dat kan niet vooraf gebeuren met een opschortende voorwaarde van toestemming. Dit vanuit de gedachte dat het college bij zijn definitieve besluit ook de overwegingen van de raad kan betrekken. Indien met een opschortende voorwaarde zou worden gewerkt, dan wordt de toestemming feitelijk omgezet in een goedkeuring (art. 10:25 Awb), en dat mag niet zonder wettelijke grondslag (art. 10:26 Awb).

7.4. Burgemeestersregeling

Ook bij burgemeestersregelingen verloopt de besluitvorming als volgt:

- ☐ De conceptregeling wordt voorbereid door de burgemeesters. De burgemeester moet dan een principebesluit nemen over de samenwerking.
- ☐ Vervolgens moeten de conceptstukken naar de raad. De raad moet dan beslissen of de burgemeester toestemming krijgt de gemeenschappelijke regeling te treffen (art. 1 lid 2 Wgr). De toestemming gaat dus vooraf aan de definitieve besluitvorming door de burgemeester (art. 10:32 lid 1 Awb). Daarbij heeft de raad twee toetsingsgronden: de strijd met het recht of de strijd met het algemeen belang (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:27 Awb jo. art. 1 lid 2 Wgr). Indien de raad de toestemming weigert, dan kan de burgemeester de gemeenschappelijke regeling niet treffen. De raad heeft in beginsel dertien weken de tijd te beslissen over de toestemming (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 1 Awb).

Lukt dat niet, dan kan deze termijn eenmaal verlengd worden met dertien weken (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 2 Awb). Is de toestemming dan nog niet verleend of geweigerd, dan wordt de toestemming geacht stilzwijgend te zijn verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 4 Awb).

- Na de verkregen toestemming van de raad moet de burgemeester nog de definitief besluiten de gemeenschappelijke regeling te treffen. Dat kan niet vooraf gebeuren met een opschortende voorwaarde van toestemming. Dit vanuit de gedachte dat de burgemeester bij zijn definitieve besluit ook de overwegingen van de raad kan betrekken. Indien met een opschortende voorwaarde zou worden gewerkt, dan wordt de toestemming feitelijk omgezet in een goedkeuring (art. 10:25 Awb), en dat mag niet zonder wettelijke grondslag (art. 10:26 Awb).

7.5. Gemengde regeling

Bij een gemengde regeling zijn de bovengenoemde procedures van toepassing. Ook dan moet de raad beslissen, wanneer hij deelneemt en moet het college respectievelijk de burgemeester toestemming hebben van de raad.

Stap 8: Bekendmaking

8.1. Doel

In stap 8 vindt de bekendmaking plaats van de gemeenschappelijke regeling.

8.2. Wijze van bekendmaking

Het besluit tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling moet worden bekendgemaakt, wil het in werking kunnen treden (art. 3:40 Awb). Dat geldt overigens ook voor de gemeenschappelijke regeling zelf (art. 26 lid 2 Wgr). De vraag is hoe de gemeenschappelijke regeling bekend moet worden gemaakt.

In beginsel is een gemeenschappelijke regeling een besluit van algemene strekking, wat betekent dat deze overeenkomstig artikel 3:42 lid 2 Awb bekend moet worden gemaakt. In dat geval moet ook een bezwaardausule worden opgenomen (art. 3:45 Awb). Wanneer bevoegdheden omtrent algemeen verbindende voorschriften worden overgedragen, dan moet bekendmaking geschieden overeenkomstig artikel 139 e.v. Gemeentewet. In dat geval is bezwaar en beroep niet mogelijk (art. 7:1 en art. 8:2 Awb).

Stap 9: Inwerkingtreding

9.1. Doel

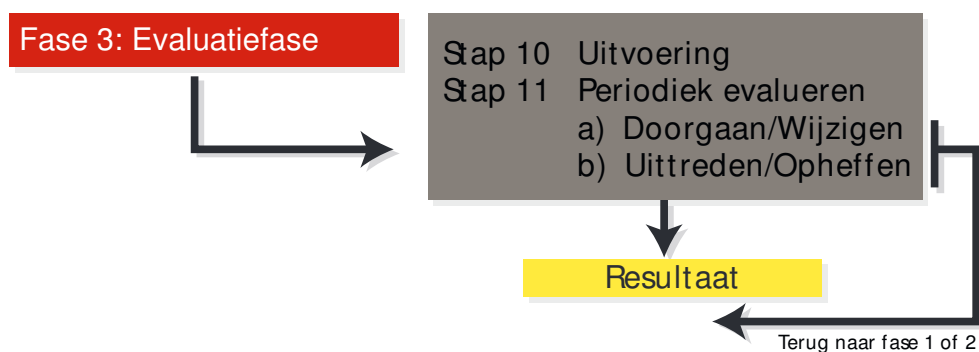
In stap 9 treedt de gemeenschappelijke regeling in werking.

9.2. Voorwaarden voor inwerkingtreding

De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat geen regels meer over de inwerkingtreding van een gemeenschappelijke regeling. Voorheen was dit gekoppeld aan de goedkeuring door gedeputeerde staten. Het moment van inwerkingtreding dient in de regeling zelf te worden bepaald. Een gemeenschappelijke regeling kan pas in werking nadat zij bekend is gemaakt. Indien één van de deelnemers de regeling later dan de datum van inwerkingtreding die in de regeling is opgenomen bekend maakt, dan verschuift het moment van inwerkingtreding naar een later moment. Hier moet goed op gelet worden.



Fase 3: Uitvoering en Evaluatie



Stap 10: Uitvoering van de samenwerking

10.1. Doel

In stap 10 vindt de uitvoering van de samenwerking plaats.

De uitvoering van de samenwerking geschiedt op basis van de afspraken die zijn vastgelegd in onderliggende wetgeving, in de gemeenschappelijke regeling en eventueel onder de gemeenschappelijke regeling hangende besluiten en regelingen. Deze afspraken en regels hebben o.m. betrekking op:

- 1 de eigenlijke uitvoering van de in samenwerking uit te voeren taak (de taakuitvoering), met inbegrip van de interne voorbereiding en besluitvorming daaromtrent;
- 2 de interne huishouding en bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband;
- 3 de afstemming vooraf vanuit het samenwerkingsverband met de samenwerkingspartners over en sturing door de samenwerkingspartners op te plegen besluitvorming door het samenwerkingsverband;

- 4 de informatievoorziening en verantwoording achteraf vanuit het samenwerkingsverband jegens de samenwerkingspartners;
- 5 de periodieke kaderstelling en begrotings- en jaarrekeningcyclus in interactie tussen de organen van het samenwerkingsverband en de samenwerkingspartners.

De afspraken en regels als bedoeld onder 1 zijn veelal regels zoals deze op grond van de wet waarin de desbetreffende taken en bevoegdheden zijn geregeld ook gelden in de situatie dat een bestuursorgaan van de gemeente de desbetreffende taak uitvoert. Zo bevat de Wet werk en bijstand bepalingen inzake de verlening van bijstand die evenzeer gelden voor het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke sociale dienst als dat deze gelden voor het door de formele wetgever in de Wet werk en bijstand met deze taken en bevoegdheden belaste college van burgemeester en wethouders. Onder de regels als bedoeld onder punt 1 vallen daarnaast bijvoorbeeld ook de regels die gelden voor de behandeling van een verzoek om informatie als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur. Op de uitvoering van dit soort taken wordt in deze handreiking niet nader ingegaan. De gemeenschappelijke regeling bepaalt ook of en, zo ja, aan welk orgaan het tot uitvoering bevoegde orgaan intern verantwoording moet afleggen. Voor een behandeling van deze afspraken en regels wordt hier verwezen naar de governance-onderdelen van stap 6 van fase 2.

De afspraken en regels als bedoeld onder 2 zijn veelal regels zoals deze met een vergelijkbare inhoud ook gelden in de situatie dat een bestuursorgaan van de gemeente de desbetreffende taak uitvoert. Deze regels zijn vastgelegd in algemeen geldende wetgeving (bijvoorbeeld het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) en in regels die zijn vastgesteld door het bestuur van het samenwerkingsverband.

De afspraken en regels als bedoeld onder 3, 4 en 5 gelden specifiek betrekking voor samenwerking en betreffen met name de externe governance van het samenwerkingsverband. Voor een behandeling van deze afspraken en regels wordt hier verwezen naar de reeds besproken governance-onderdelen van de stappen 5 en 6 van fase 2.

Gemeentelijke samenwerking vereist naast praktische vormgeving, ook visie en sturing. Daarmee gaat het ook om visie op de wijze van sturing en de wijze waarop en intensiteit waarmee informatie wordt verstrekt en verantwoording wordt afgelegd aan de deelnemers. Daarnaast kunnen de gemeentelijke rekenkamers, gezamenlijke raadsbijeenkomsten en het onderling afstemmen van de agenda's van gemeenteraden bijdragen aan een adequate informatievoorziening over en controle op de samenwerking. De deelnemers in een gemeenschappelijke regeling kunnen deze werkwijzen natuurlijk deels vastleggen in de gemeenschappelijke regeling zelf. Zij kunnen daarnaast ook eenvormig lokaal beleid vaststellen dat voorziet in zulke werkwijzen. In het bijzonder verdient aandacht de planning van de raadsagenda op de zienswijzeprocedure van de begroting van het samenwerkingsverband zoals geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zie voor deze regie op de samenwerking nader de VNG-publicatie [Grip op samenwerking](#).

Stap 11: Evaluatie van de samenwerking

11.1. Doel

In stap 11 vindt de (periodieke) evaluatie plaats van de vorm, inhoud en uitvoering van de samenwerking.

De gemeenschappelijke regeling, de statuten of de dienstverleningsovereenkomst kunnen altijd aangepast worden, indien dat nodig of gewenst is. Daarbij kan gedacht worden aan het toevoegen van nieuwe taken, of het verdwijnen van bestaande taken, of dat er zaken veranderd moeten worden in de financiering of de aansturing. Het is om die reden van belang ieder samenwerkingsverband periodiek te evalueren.

Om te komen tot een goede evaluatie is het van belang om voorafgaand, op grond van de eerste fase, goed te verwoorden wat de gemeenschappelijk doelstelling van de samenwerking is. Vervolgens kan jaarlijks, via bijvoorbeeld de paragraaf verbonden partijen, bekeken worden wat de concrete doelstellingen voor dat betreffende begrotingsjaar zijn en kan bij het jaarverslag worden bekeken of daaraan voldaan is. Voorts is van belang bij de periodieke evaluatie te bekijken of de aansturing van de samenwerking nog goed functioneert, of dat de uitgangspunten voor aansturing misschien gaandeweg wel veranderd zijn.

Anders gezegd: eigenlijk moet de gemeente bij een evaluatie het stappenplan van in elk geval fase 2, maar mogelijk ook fase 1 opnieuw doorlopen om te bekijken of de gekozen vorm nog wel voldoet. Indien de vorm voldoet hoeft er niets te gebeuren, maar mocht de vorm om welke reden dan ook niet meer voldoen, dan is het raadzaam een heroverweging te doen. Dat kan betekenen dat:

- 1 De gekozen uitgangspunten moeten worden herzien; in dat geval moet de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden en kan teruggegaan worden naar stap 6;
- 2 De gekozen samenwerkingsvorm (afstemming, netwerkconstructie of zelfstandige organisatie) niet meer voldoet; in dat geval moet de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden en kan worden teruggegaan naar stap 4;
- 3 De gekozen partners voldoen niet, er moeten meer partners bijkomen of juist partners af; in dat geval moet gekozen worden voor toetreding respectievelijk uittreding, en moet terug worden gegaan naar stap 3;
- 4 Samenwerking als zodanig niet meer de aangewezen vorm is voor een of meer partijen; in dat geval kunnen de betreffende partijen uittreden, zij moeten dan terug gaan naar stap 2 (het kan overigens dan ook leiden tot een heroverweging bij anderen omdat de partners veranderen; zij moeten dan naar stap 3).
- 5 Als alle partijen het eens zijn dat het construct niet meer voldoet, dan kan het worden opgeheven; in dat geval moet bij stap 1 opnieuw begonnen worden.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Daarnaast is bijvoorbeeld de keuze voor uittreding geen makkelijke keuze. Daar zijn vaak immers voorwaarden aan verbonden die tot een andere keuze leiden dan wanneer men de handen vrij had. Toch is het goed bij de evaluatie het gedachte-experiment van hoe zouden we het nu vormgeven te doorlopen met de verschillende partners. Dit voorkomt dat teveel wordt gedacht vanuit het pure behoud van wat er reeds is. Anderzijds moeten

Tot slot wordt opgemerkt dat het niet goed is dit soort evaluaties te vaak uit te voeren, omdat dit tot spanningen bij bestuurders en personeel kan leiden. Enige mate van continuïteit en rechtszekerheid is daarbij gewenst. Een periodieke evaluatie zou bijvoorbeeld eens per vijf jaar kunnen worden uitgevoerd. Dan zijn er ook vaak weer nieuwe raden en colleges van burgemeester en wethouders en kun-

nen uitgangspunten ook daarom veranderen, maar een organisatie krijgt ook kans om echt ingewerkt te raken, want na iedere reorganisatie of verandering in de organisatie is enige tijd nodig om weer ingespeeld te raken.

T. Toelichtingen



Toelichting 1

Bestuurlijk Organisatierecht

T1.1.Privaatrechtelijke rechtshandelingen bij de gemeente

De gemeente is een rechtspersoon (art. 2:1 BW) en kan zodoende privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). De oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen is een voorbeeld van dergelijke privaatrechtelijke rechtshandelingen, maar dat geldt ook voor het sluiten van overeenkomsten.

Voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen kent de Gemeentewet een vaste procedure. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd te beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen (art. 160 lid 1, aanhef en onder a, Gemeentewet). Dit is een publiekrechtelijke rechtshandeling die voorafgaat aan de werkelijke privaatrechtelijke rechtshandeling. In het geval dat een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht of dat daaraan wordt deelgenomen, mag het college van burgemeester en wethouders niet beslissen alvorens de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken aan het college (art. 160 lid 2 Gemeentewet). Als het college dan vervolgens, met inachtneming van de wensen en bedenkingen van de raad, besluit tot oprichting of deelneming, dan moet het college nog goedkeuring krijgen van gedeputeerde staten (art. 160 lid 3 Gemeentewet). Gedeputeerde staten moeten daarbij toetsen aan het recht en het algemeen belang (art. 10:27 Awb jo. art. 160 lid 3 Gemeentewet). De goedkeuring is een voorwaarde voor inwerkingtreding van het besluit van het college (art. 10:25 Awb). Nadat het besluit van het college in werking is getreden, kan de burgemeester, of een door hem gemachtigde, de werkelijke rechtshandeling verrichten (art. 171 Gemeentewet). Op dit moment is een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer dat beoogt de goedkeuring door gedeputeerde staten uit de Gemeentewet te schrappen.¹

Aangezien bij het 'zelf doen' buiten de eigen organisatie geen optie bestaat voor een publiekrechtelijke variant (een bestuurcommissie kent immers geen rechtspersoonlijkheid en kan zodoende geen eigen organisatie in stand houden), is privaatrechtelijke taakbeartiging vaak in het bijzonder aangewezen. Desondanks moet gemotiveerd worden waarom de uitvoering beter in verzelfstandigde vorm kan plaatsvinden dan binnen de eigen organisatie.

T1.2.Uitbesteding via subsidie en opdracht

De gemeente kan er ook voor kiezen om de taak uit te besteden. De activiteit wordt dan uitbesteed aan een private partij of marktpartij. Vaak gebeurt dit omdat men van mening is dat een marktpartij de taken voor een economisch voordeligere prijs kan uitvoeren, omdat marktpartijen meer specialistische kennis bezitten of omdat men flexibeler wil zijn in het wisselen van de uitvoerder. Uitbesteding geschiedt soms via opdrachtverlening (art. 7:400 BW) en soms via subsidie (art. 4:21 Awb).

T1.3.Doorkruisingsleer en voorkeur voor publiekrecht

Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad kan de overheid bepaalde belangen behartigen door gebruik te maken van haar ter beschikking staande privaatrechtelijke bevoegdheden, zoals de bevoegdheid overeenkomsten te sluiten, zolang een wettelijke regeling zich daar niet (expliciet) tegen verzet.² In dat geval geldt wel dat het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden de publiekrechtelijke regeling (en waarborgen) niet op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen (de zgn. doorkruisingsleer).³

Daarbij moet gelet worden op:

- a. inhoud en strekking van de regeling (mede gelet op de parlementaire geschiedenis);

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 2.

² Zie reeds HR 13 april 1962, NJ 1964, 365 (Krusman).

³ HR 26 januari 1990, AB 1990, 408, m.nt. G.P. Kleijn (Windmill).

- b. bescherming van de belangen van burgers door die regeling (tegen de achtergrond van geschreven en ongeschreven beginselen van bestuursrecht); en
- c. of een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt.

Ad. a) Inhoud en strekking van de regeling

Of de inhoud en strekking van een regeling zich verzet tegen het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden moet mede gelet op de parlementaire geschiedenis bekeken worden. Daarbij kan in algemene zin gekeken worden naar artikel 160 Gemeentewet. Uit artikel 160 Gemeentewet, dat gaat over het beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, noch uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat voor 'gewone' overeenkomsten om te komen tot [afstemmingsamenwerking](#) of [netwerksamenwerking](#) een voorkeur voor publiekrecht geldt. De wetgever heeft de mogelijkheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten, dus niet in algemene zin willen beperken.

Dat laat onverlet dat een overeenkomst, gelet op hetgeen er in geregeld wordt, toch een publiekrechtelijke regeling kan doorkruisen. Dit geldt met name voor netwerksamenwerking. Indien de taken waarover afspraken worden gemaakt door een ander worden uitgevoerd en de publiekrechtelijke regeling waarop de taak is gebaseerd zich daartegen verzet of bijzondere waarborgen kent (zie ad. b) dan kan toch sprake zijn van doorkruising.

Bij samenwerking met een [zelfstandige organisatie](#) is dit anders. Artikel 160 lid 2 Gemeentewet geeft hiervoor een algemeen kader voor de keuze tussen privaot- en publiekrecht bij oprichting van een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid. Een stichting, een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging mag alleen worden opgericht indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Uitgangspunt hierbij is dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze beginselen als openbaarheid en verantwoordelijkheid kent, maar ook waarborgen tegen misbruik. De privaatrechtelijke weg moet als een uitzondering op het tweede plan worden gezien, of sterker gezegd als een uitzondering op de hoofdregel. Opgemerkt zij nog, dat uiteraard ook niet elk gemeentelijk lidmaatschap van een vereniging beschouwd dient te worden als deelneming in de zin van deze bepaling. Onder deelneming is hier te verstaan het actief deel hebben aan de werkzaamheden der vereniging ten einde daardoor rechtstreeks een gemeentelijke taak uit te oefenen. Aan de doorkruisingsleer hoeft door artikel 160 Gemeentewet niet meer getoetst te worden.

Ad. b) Bescherming belangen van burgers

Of een regeling voorziet in bijzondere waarborgen voor bescherming van belangen van burgers moet volgens de Hoge Raad bekeken worden tegen het licht van geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht. Daarbij zijn met name drie aspecten van belang⁴:

- de materiële waarborgen zoals de publiekrechtelijke regeling die beschermt of beoogt te beschermen;
- de wijze waarop, en door welke overheidsinstantie, de belangen van de burger in het kader van de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling binnen de overheid zijn beschermd;
- de procesuele rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Ad. c) Vergelijkbaar resultaat

Volgens de Hoge Raad moet gekeken worden of met de publiekrechtelijke weg eenzelfde resultaat kan worden bereikt als met de privaatrechtelijke weg. Indien dat zo is, dan is dat volgens de Hoge Raad ☐belangrijke aanwijzing is dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg ☐ Daarvoor moet

⁴ Zie A.P.W. Duijkerdeet, A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgens en B.J. Schuster, De doorkruisingsleer in perspectief, Den Haag: VNO 2010, par. 1.5.

toepassing van de publiekrechtelijke weg in algemene zin wel mogelijk zijn, hoewel het niet tot een concrete oplossing hoeft te kunnen leiden.

T1.4 Publiekrechtelijke waarborgen

Uit de parlementaire geschiedenis rond artikel 160 Gemeentewet en zijn voorgangers komt steeds naar voren dat de publiekrechtelijke weg de voorkeur verdient omdat deze meer waarborgen kent zoals (gelet op het belang van democratische legitimatie):

- openbaarheid
- (politieke) verantwoordelijkheid

T1.4.1 Openbaarheid

Het beginsel van openbaarheid is een van de basiskennmerken van het democratiebeginsel. Op grond van artikel 110 Grondwet moet de overheid dan ook openbaarheid betraden bij de uitvoering haar taak. Deze openbaarheid komt in beginsel via drie wegen tot stand:

1. Openbaarheid van besluiten;
2. Openbaarheid van vergaderingen; en
3. Openbaarheid van documenten e.d.

Ad. 1) Openbaarheid van besluiten

Besluiten van bestuursorganen moeten bekend worden gemaakt alvorens zij in werking kunnen treden (art. 3:40 Awb en art. 139 lid 1 Gemeentewet). Dit geldt zowel voor beschikkingen als voor algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten van algemene strekking. Op die manier weet de burger die door de besluiten gebonden kan worden dat deze besluiten ook voor hem gelden. Een gemeenschappelijk orgaan of de organen van het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam zijn bestuursorganen (art. 1:1 lid 1 Awb), waardoor ook zij verplicht zijn hun besluiten bekend te maken alvorens deze in werking kunnen treden. Voor privaatrechtelijke organen geldt dit in beginsel niet, nu zij geen burgerbindende besluiten op eigen naam kunnen nemen.

Ad. 2) Openbaarheid van vergaderingen

De openbaarheid van vergaderingen ziet met name op de vergaderingen van (volks)vertegenwoordigende organen. Zo vergadert de gemeenteraad in beginsel altijd in het openbaar (art. 125 lid 1 Grondwet en art. 23 Gemeentewet). Op die manier zijn niet alleen de definitieve besluiten openbaar, maar kan ook gekeken worden naar de beraadslagingen die hebben geleid tot het besluit en de standpunten van verschillende partijen daarbinnen.

Om dezelfde reden heeft de grondwetgever reeds bepaald dat de wetgever moet voorzien in bepalingen omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van de besturen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 135 jo. art. 134 lid 2 Grondwet). Artikel 22 lid 3 Wgr schrijft dan ook voor dat het algemeen bestuur in beginsel in het openbaar vergadert. Ook een gemeenschappelijk orgaan ingesteld bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen moet in beginsel in het openbaar vergaderen (art. 23 lid 5 jo. art. 22 lid 3 Wgr). Via die weg kunnen ook raadsleden zelfstandig in de gaten houden wat er binnen het algemeen bestuur of het gemeenschappelijk orgaan plaatsvindt.

De algemene vergadering bij zowel een naamloze als een besloten vennootschap als bij een vereniging of een coöperatie is in beginsel alleen toegankelijk voor aandeelhouders respectievelijk leden en andere betrokkenen. De vergaderingen alsmede de notulen zijn in beginsel niet openbaar. Zij hoeven dan ook niet beschikbaar gesteld te worden aan de raadsleden.

Ad 3) Openbaarheid van documenten

De openbaarheid van documenten wordt in beginsel beheerst door de Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 2 lid 1 Wob verplicht een bestuursorgaan het algemeen belang van openbaarheid van informatie te dienen. Hoofddregel onder de Wet openbaarheid van bestuur is openbaar, tenzij □ De Wet openbaarheid van bestuur richt zich echter op bestuursorganen. Op de organen van een gemeenschappelijk openbaar lichaam is de Wet openbaarheid van bestuur dus altijd van toepassing, dat zijn immers organen van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 1:1 lid 1 Awb jo. art. 2:1 lid 2 BW jo. art. 8 lid 1 Wgr).

Voor privaatrechtelijke rechtspersonen geldt deze openbaardheidsplicht in beginsel niet. Hun organen zijn in beginsel immers geen bestuursorganen. Dat laat onverlet dat de Wet openbaarheid van bestuur wel van toepassing kan zijn indien de rechtspersoon onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan taken verricht (art. 3 lid 1 Wob).

T1.4.2 (Politieke) Verantwoordelijkheid

Een ander uitgangspunt van het democratiebeginsel is dat organen die niet zelf rechtstreeks gekozen worden politieke verantwoording schuldig zijn aan vertegenwoordigende organen. Zo leggen binnen de gemeente het college van burgemeester en wethouders (art. 189 Gemeentewet) en de burgemeester (art. 180 Gemeentewet) verantwoording af aan de raad, het algemeen vertegenwoordigend orgaan binnen de gemeente.

Inlichtingen

De politieke verantwoordelijkheid kent twee fasen: (1) de inlichtingenplicht en (2) de verantwoording. Binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam is dan ook geregeld dat ieder lid van het algemeen bestuur het recht heeft om het dagelijks bestuur en zijn individuele leden om inlichtingen te vragen (art. 16 lid 2 Wgr). Ook in het privaatrecht komen inlichtingenplichten voor. Zo moet het bestuur van een naamloze of besloten vennootschap de algemene vergadering van aandeelhouders alle door haar verlangde inlichtingen verschaffen (art. 2:107 lid 2 resp. art. 2:217 lid 2 BW).⁵ Anders dan bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam komt het inlichtingenrecht hier toe aan de algemene vergadering van aandeelhouders als orgaan, niet aan de individuele aandeelhouders.⁶ Wel mogen de aandeelhouders tijdens een algemene vergadering van aandeelhouders vragen stellen. Bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam hebben de leden van het algemeen bestuur individueel het recht om vragen te stellen en inlichtingen te vragen (art. 16 lid 2 Wgr).

Iets wat het privaatrecht niet kent is het recht van de gemeenteraad of individuele raadsleden om inlichtingen te vragen aan de algemene vergadering van aandeelhouders, het bestuur of de raad van commissarissen. In het publiekrecht is dit wel geregeld. Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, bestaande uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter, moet de raad alle door een of meerdere raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen (art. 17 Wgr).

Voorts kent de Wet gemeenschappelijke regelingen een inlichtingenplicht voor de leden van het algemeen bestuur en daaraan gekoppeld een inlichtingenrecht voor raadsleden en eventueel collegeleden. Het lid van het algemeen bestuur moet bij een raadsregeling of een gemengde regeling immers alle inlichtingen verschaffen die een of meerdere leden van de raad die hem heeft aangewezen vragen (art. 16 lid 1 Wgr). Bij een collegeregeling geldt dat het lid van het algemeen bestuur zowel inlichtingen moet geven als leden van het college hierom vragen (art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr) als wanneer

5. Deze plicht rust tevens op de raad van commissarissen. Het bestuur moet op zijn beurt de raad van commissarissen weer voor de uitoefening van zijn taak noodzakelijke gegevens verschaffen (art. 2:141 lid 1 resp. art. 2:251 lid 1 BW). Dit geldt tevens bij de raad van commissarissen bij een coöperatie (art. 2:57 lid 8 BW).

6. HR 9 juli 2010, LJN BM0976, NJ 2010, 544, m.nt. P van Schilfgaarde (ASMI).

raadsleden hierom vragen (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr). Bij een burgemeestersregeling moet het lid van het algemeen bestuur inlichtingen verschaffen wanneer raadsleden hierom vragen (art. 19 lid 2 jo. art. 16 lid 1 Wgr).

Dergelijke inlichtingenplichten en -rechten kent het privaatrecht evenmin. Wil men daar inlichtingen krijgen als raadslid, dan zal het college via artikel 169 Gemeentewet, respectievelijk de burgemeester via artikel 180 Gemeentewet om inlichtingen moeten worden gevraagd. Het is dan echter mogelijk dat het college of de burgemeester niet over de gevraagde informatie beschikt en deze dus ook niet ter beschikking kan stellen.

Verantwoording

De politieke verantwoordelijkheid kent naast het inlichtingenrecht en de bijbehorende inlichtingenplicht ook de verplichting om daadwerkelijk verantwoording af te leggen (art. 169 en art. 180 Gemeentewet). Deze verplichting heeft het dagelijks bestuur ook ten aanzien van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 15 lid 2 Wgr). Maar ook een lid van het algemeen bestuur heeft de plicht verantwoording af te leggen aan de raad die hem heeft aangewezen (art. 16 lid 3 Wgr). Bij collegeregelingen moet zowel verantwoording worden afgelegd aan de raden (art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 3 Wgr) als aan de colleges (art. 18 jo. art. 16 lid 3 Wgr). Bij een burgemeestersregeling hoeft het lid van het algemeen bestuur slechts verantwoording af te leggen aan de raad (art. 19 lid 2 jo. art. 16 lid 3 Wgr).

In dit kader heeft de raad ook aanvullende bevoegdheden. Zo kan een onderzoekscommissie onderzoek doen naar het handelen van een burgemeester of wethouder binnen een verbonden partij (art. 155a Gemeentewet). Voorts kan de rekenkamer, op verzoek van de raad (art. 182 Gemeentewet) onderzoek doen naar een gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan (art. 184 Gemeentewet). Onderzoek naar privaatrechtelijke rechtspersonen die voor samenwerking worden gebruikt is meestal niet mogelijk, omdat niet aan de in artikel 184 Gemeentewet gestelde eisen kan worden voldaan. In de statuten kunnen dan eventueel nadere afspraken worden gemaakt. Artikel 184 Gemeentewet ziet slechts op de rekenkamer, niet op de rekenkamercommissie (art. 810a Gemeentewet). Een eventueel onderzoekrecht van de rekenkamercommissie moet zodoende in de gemeenschappelijke regeling respectievelijk de statuten worden geregeld.

Vertrouwensregel

De vertrouwensregel houdt in dat een bestuurder kan worden ontslagen zodra deze niet langer het vertrouwen geniet van degene die hem heeft aangewezen. De vertrouwensregel wordt in de praktijk vaak gehanteerd als sluitstuk op de politieke verantwoordelijkheid. Ook de Wet gemeenschappelijke regelingen kent verschillende voorzieningen. Hieronder zijn deze schematisch opgenomen.

	Raadsregeling (en gemeenschappelijke regelingen waar aan raden deelnemen)	Collegeregeling	Burgemeestersregeling
Voorzitter openbaar lichaam	Algemeen bestuur (in GR regelen)	Algemeen bestuur (in GR regelen)	Algemeen bestuur (in GR regelen)
Andere leden dagelijks bestuur	Algemeen bestuur (in GR regelen)	Algemeen bestuur (in GR regelen)	Algemeen bestuur (in GR regelen)
Lid algemeen bestuur	Raad die hem heeft aangewezen (art. 16 lid 5 Wgr)	College dat hem heeft aangewezen (art. 18 jo. art. 16 lid 5 Wgr)	Niet mogelijk

De gemeenteraad heeft dus geen ontslagrecht ten aanzien van leden van het dagelijks bestuur. Dat recht komt slechts aan het algemeen bestuur toe. Een eventueel ontslag van een lid van het algemeen bestuur leidt door het monistische stelsel wel van rechtswege ook tot ontslag als lid van het dagelijks bestuur. In die zin kan de raad wel invloed uitoefenen ten aanzien van zijn 'eigen' leden in het dagelijks bestuur. De raad heeft evenmin een ontslagrecht ten aanzien van leden van het algemeen bestuur bij een college- of burgemeestersregeling. Bij een collegeregeling kan de raad het college via een motie verzoeken tot ontslag over te gaan of de wethouder in die hoedanigheid ontsaan (art. 49 Gemeentewet).⁷ Het ontslag als wethouder werkt van rechtswege door in het algemeen bestuur (art. 13 lid 2 Wgr).

Bij de privaatrechtelijke rechtspersonen is het ontslagrecht anders geregeld. Daar geldt immers in beginsel geen vertrouwensregel.

	Vereniging/Coöperatie	NV / BV	Stichting
Bestuur / leden bestuur	Algemene ledenvergadering	Algemene vergadering van aandeelhouders	In statuten te bepalen
Leden Algemene vergadering	Niet mogelijk	Niet mogelijk	Niet mogelijk

Wanneer een wethouder in het bestuur is benoemd heeft zijn ontslag als wethouder niet van rechtswege tot gevolg dat hij ook als bestuurder van de rechtspersoon wordt ontslagen. Daartoe moet het bevoegde orgaan dan nog besluiten. Nadere afspraken kunnen in de statuten worden opgenomen, binnen de kaders van het Burgerlijk Wetboek.

De 'leden' van de algemene vergadering kunnen als zodanig ook niet ontslagen worden. Feitelijk kan dit wel bereikt worden door eventueel een andere vertegenwoordiger aan te wijzen. De burgemeester is hiertoe bevoegd, als rechtsgeldig vertegenwoordiger van de gemeente als rechtspersoon (art. 171 Gemeentewet). De raad noch het college hebben daarover in beginsel juridisch iets te zeggen.

⁷ De burgemeester kan dan evt. voor ontslag worden voorgedragen bij de Kroon.

Toelichting 2

Europeesrechtelijke aspecten

T2.1. Aanbestedingsrechtelijke leerstukken

Het aanbestedingsrecht zoals dit op het moment van schrijven van deze handreiking geldt is voor zover relevant voor de onderwerpen van deze handreiking door de Europese wetgever gecodificeerd in de Algemene Richtlijn 2004/18/EG. De nationale implementatie heeft plaatsgevonden middels de Aanbestedingswet 2012.

De uitzonderingen op de aanbestedingsplicht die wij hier behandelen zijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ontwikkeld. In de Ontwerprichtlijn⁸ van de Commissie voor een nieuwe regeling van het aanbestedingsrecht wordt deze jurisprudentie in artikel 11 gecodificeerd. Waar relevant noemen wij de bepalingen van dit artikel. Wij baseren ons hierbij op de tekst zoals die op 20 december 2011 door de Commissie is gepubliceerd. We wijzen erop dat het voorstel nog geamendeerd kan worden voordat het definitief is vastgesteld. Verwachting is dat de ontwerprichtlijn in 2014 in werking zal treden. Het alleenrecht, de uitzondering die nu in de Algemene Richtlijn is opgenomen, keert in de Ontwerprichtlijn niet terug en is daarom in deze handreiking niet meegenomen.

T2.1.1. Overheidsopdracht

Het aanbestedingsrecht is van toepassing sprake is van een overheidsopdracht (art. 1.1 Aw2012). Van een overheidsopdracht is sprake bij:

- 1 een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel;
- 2 die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten is gesloten; en
- 3 die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.

Het betreft hier cumulatieve criteria.

T2.1.2. Inbesteden en de Teckal criteria

Inbesteden is een uitzondering op de algemene aanbestedingsplicht. Men spreekt ook van **verticale publiek-publieke samenwerking** en van Teckal-uitzondering. Het inbesteden is in de jurisprudentie ontwikkeld.⁹ In de ontwerprichtlijn¹⁰ van de Commissie voor een nieuwe regeling van het aanbestedingsrecht wordt deze jurisprudentie in artikel 11 lid 1 en 3 gecodificeerd.

Een aanbestedende dienst (lees een overheidslichaam) kan volgens de Teckal-criteria aanbestedingsvrij diensten afnemen van een andere rechtspersoon indien aan een drietal criteria is voldaan. We spreken dan van **enkelvoudig inbesteden**.

- 1 de aanbestedende dienst oefent op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- 2 ten minste 90%¹¹ van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende dienst of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende dienst worden gecontroleerd;
- 3 er is geen privé-deelneming in de gecontroleerde rechtspersoon.

Conform de jurisprudentie wordt een aanbestedende dienst geacht toezicht zoals op zijn eigen diensten uit te oefenen in de zin van de eerste alinea, onder a), wanneer hij zowel op strategische doel-

⁸ Voorstel voor een richtlijn Van het Europees Parlement en De Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten, 2011/0438 (COD) van 20 december 2011 (Ontwerprichtlijn).

⁹ Zie o.m. HvJ EG 18 november 1999, nr. C-107/98, Ondernemingsrecht 2000/38, m.nt. M.R. Mok (Teckal) en HvJ EU 29 november 2012, nr. C-182/11 en C-183/11, Gd. 2013/41, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/3, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (Eenord).

¹⁰ Ontwerprichtlijn 2011/0438 (COD) van 20.12.2011.

¹¹ In amendementen bij de Ontwerprichtlijn wordt voorgesteld om dit te verlagen naar 80%, terwijl in de Ontwerprichtlijn zelf 90% is opgenomen. Vooral nog geldt op basis van de jurisprudentie 90%.

stellingen als belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon een beslissende invloed uitoefent.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt uitdrukkelijk, dat ook verschillende aanbestedende diensten een legitiem beroep op inbesteden kunnen doen ([meervoudig inbesteden](#)) indien het toezicht zoals op de eigen diensten door deze autoriteiten gezamenlijk wordt uitgeoefend, zonder dat zij dit toezicht elk individueel uitoefenen. Dezelfde criteria gelden ook bij [meervoudig inbesteden](#). Er zijn dan meer aanbestedende diensten die inbesteden.

- 1 de aanbestedende diensten oefenen op de betrokken rechtspersoon toezicht uit zoals op zijn eigen diensten;
- 2 ten minste 90% van de activiteiten van deze rechtspersoon wordt uitgeoefend voor de controlerende aanbestedende diensten of voor andere rechtspersonen die door deze aanbestedende diensten worden gecontroleerd;
- 3 er is geen privé-deelneming in de gecontroleerde rechtspersoon.

Dit gezamenlijke toezicht moet dan wel een structureel en functioneel toezicht zijn dat bovendien effectief is. Niet vereist is dat iedere deelnemer afzonderlijk doorslaggevende invloed kan uitoefenen. Wanneer de invloed daarentegen louter formeel is en een specifieke aanbestedende dienst zelf geen mogelijkheid heeft om (doorslaggevende) invloed uit te oefenen, is niet voldaan aan het toezichtcriterium. Dit geldt eveneens wanneer het toezicht louter op de bevoegdheden van die overheid berust die de meerderheidsparticipatie in de gecontroleerde entiteit heeft. Het hebben van contractuele sturingsmogelijkheden is evenmin afdoende.¹²

Voor de toepassing van punt a) bij [meervoudig inbesteden](#) bepaalt de Ontwerprichtlijn specifiek:

- a de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersoon zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende diensten;
- b deze aanbestedende diensten zijn in staat gezamenlijk beslissende invloed uit te oefenen over de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon;
- c de gecontroleerde rechtspersoon streeft geen andere belangen na dan die van de met hem verbonden overheden;
- d de gecontroleerde rechtspersoon haalt uit de overheidsopdrachten met de aanbestedende diensten geen andere winst dan een vergoeding van de reële kosten.

Niet vereist is dus dat de afzonderlijke deelnemers individueel doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen, maar slechts dat alle deelnemers dit gezamenlijk doen. Beslissingen bij gewone meerderheid van stemmen met betrekking tot de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen zijn hiervoor toereikend.

Het tweede criterium houdt in dat de betrokken rechtspersoon, alleen een marginaal deel van zijn activiteiten voor derden mag verrichten. Onder derden dient in dit geval te worden verstaan elke private partij en elke publieke partij die geen controle en toezicht uitoefent op de rechtspersoon (lees: niet-deelnemers). De ontwerprichtlijn bevat de eerder in de jurisprudentie ontwikkelde norm van 90% van de werkzaamheden voor de deelnemers.

T2.1.3. Inbesteden en terugbesteden

In de Ontwerprichtlijn is in artikel 11 lid 2 ook gecodiëerd dat indien in de relatie tussen de overheid en de uitvoerende partij aan de voorwaarden voor inbesteding is voldaan, die rechtspersoon ook

¹² HvJEU 13 juni 2013, C-386/11, Gd. 2013, 97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/130, m.nt. T. van Wijk (Repenbroek).

diensten afnemen bij de gemeente (de opdrachtgever) bijvoorbeeld op het terrein van shared services. We spreken dan van 'terugbesteding'. Aangezien een bepaling hieromtrent ontbreekt bij de eenvoudige inbesteding waarbij meerdere overheden toezicht houden op de rechtspersoon, kan worden aangenomen dat de Commissie beoogde uitdrukkelijk terugbesteding bij meervoudige inbesteding uit te sluiten.

T2.1.4. Horizontaal publiek-publiek samenwerken of 'dwarsbesteden'

Een andere uitzondering wordt aangeduid als horizontaal publiek-publiek samenwerken of als Hamburg uitzondering.¹³ Wij noemen hem in deze handreiking dwarsbesteden. De uitzondering ziet namelijk op samenwerking tussen overheden zonder dat hierbij sprake is van een rechtspersoon waarop zij toezicht uitoefenen als bij eigen diensten. Zij voeren binnen de eigen organisatie(s) taken voor elkaar uit (of geven vervolgens opdracht om die te laten uitvoeren door een derde partij die niet in de samenwerking zit).

Om op basis van deze uitzondering aanbestedingsvrij te kunnen samenwerken moet voldaan zijn aan de cumulatieve Hamburg-criteria:

- 1 de samenwerking ziet uitsluitend op taken van algemeen belang in de betekenis van openbaar belang, die alle betrokken partijen hebben;
- 2 de samenwerking berust louter op overwegingen van openbaar belang;
- 3 de samenwerking is een echte samenwerking met wederzijdse rechten en verplichtingen en niet slechts uitvoering voor de een door de ander;
- 4 de samenwerkingspartners behalen met uitvoering van de betreffende taken voor derden die niet aan de samenwerking deelnemen niet meer dan 10% van de omzet van die activiteiten;
- 5 slechts reële kosten worden vergoed; en
- 6 er nemen geen private partijen deel, noch worden private partijen begunstigd door de samenwerking.

T2.2. Aanbestedingsrecht en de keuze tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden

T2.2.1. Uitvoering binnen de eigen organisatie

Bij uitvoering binnen de eigen organisatie is geen sprake van aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten. Men spreekt dan van zuivere inbesteding. Indien men met de eigen organisatie ook voor andere overheden taken uitvoert kan voor die afnemende partijen sprake zijn van aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten. Voor de dienstverlenende gemeente kan sprake zijn van staatssteunrechtelijke en mededingingsrechtelijke (Wet markt en overheid) aandachtspunten.

T2.2.2. Privaatrechtelijke taakbehartiging

Bij uitvoering met privaatrechtelijke taakbehartiging is in beginsel sprake van overheidsopdrachten. De gemeente is opdrachtgever, de uitvoerende privaatrechtelijke rechtspersoon is de ondernemer. Desondanks kan privaatrechtelijke taakbehartiging aanbestedingsvrij plaatsvinden indien voldaan is aan het leerstuk van inbesteden.

T2.2.3. Samenwerken

Bij het kiezen een samenwerkingsvorm moet ook rekening worden gehouden met het aanbestedingsrecht. Uitvoering van taken van overheden door private partijen en andere overheden is in beginsel aanbestedingsplichtig. Immers als de uitvoerende partij een vergoeding ontvangt van de opdrachtgevende partij wordt voldaan aan de voorwaarden voor een overheidsopdracht.

¹³ Zie o.m. HvJ EG 9 juni 2009, nr. C-480/06 (Stadtreinigung Hamburg) en HvJ EU 19 december 2012, nr. C-159/11, NJ 2013, 255; Gd. 2013/48, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; JAAN 2013/5, m.nt. W.M. Ritsema van Eck (Lecoe).

T2.2.4. Uitbesteden

Bij uitbesteding moet uiteraard het aanbestedingsrecht worden toegepast. Indien aan de voorwaarden voor het volledige regime is voldaan wordt afhankelijk van de toepasbaarheid een van de Europese aanbestedingsprocedures gevolgd. Indien een beperkt regime geldt worden de daarbij behorende verplichtingen in het licht van de gepaste mate van openbaarheid toegepast.

Bij gezamenlijke uitbesteding kan mogelijk gebruik worden gemaakt van de Oguur van de zogenaamde aankoopcentrale waarbij een deelnemer voor de andere deelnemers uitbesteed/aanbesteed en vervolgens ook de aansturing/ contractmanagement ten aanzien van de opdrachtnemer verzorgt.

T2.3. Publiek-publieke samenwerking

Uitvoering van taken van overheden door andere overheden is in beginsel aanbestedingsplichtig. Immers een overheid aan een andere overheid tegen betaling diensten verleend is wordt voldaan aan de voorwaarden voor een overheidsopdracht.

Bij **afstemming** speelt het aanbestedingsrecht geen rol immers de afstemming wordt gekenmerkt door het feit dat iedere deelnemer geen taken over en weer voor elkaar uitgevoerd of betaald.

Bij de **netwerkconstructie** kunnen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten aanwezig zijn. Er wordt immers een afspraak gemaakt over taakuitvoering en kosten die de uitvoerende partij hierbij maakt worden vergoed/er wordt betaald.

Bij de **zelfstandige organisatie** kunnen aanbestedingsrechtelijke aandachtspunten aanwezig zijn. Er wordt immers een afspraak gemaakt over taakuitvoering en kosten die de uitvoerende partij hierbij maakt worden vergoed/er wordt betaald.

T2.3.1. Toepassing van de uitzonderingen

Bij de **netwerkconstructie** kan worden onderzocht in hoeverre een beroep op **dwarsbesteding** mogelijk is. Bij de netwerkconstructie wordt geen nieuwe rechtspersoon opgericht. Daarom is een beroep op **inbesteden** niet mogelijk.

Bij de zelfstandige organisatie kunnen beide uitzonderingen voor publiek-publiek samenwerken worden onderzocht, met de kanttekening dat bij samenwerking op publiekrechtelijke grondslag met een gemeenschappelijk orgaan nooit een beroep op inbesteden mogelijk is, aangezien het gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Voor een **gemeenschappelijk openbaar lichaam** in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen kunnen de Teckal-criteria voor inbesteden worden verankerd. De aard van de taken van het openbaar lichaam doet daarbij niet terzake. Bij een centrumconstructie doet zich het probleem voor dat gemeenten op andere gemeenten geen doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen. Aangezien het leerstuk rechtspersoonlijkheid van de gecontroleerde entiteit verondersteld, is het niet van toepassing op het gemeenschappelijk orgaan.

Ook bij gebruik van **privaatrechtelijke rechtspersonen** dient de verankering van de Teckal-criteria in de statuten plaats te vinden. Hierbij is van belang dat indien de wet of de statuten de juiste toepassing van die criteria onmogelijk maken geen aanbestedingsvrije relatie ontstaat.

T2.4.Overig markt en overheidsrecht bij publiek-publieke samenwerking

Bij bestuurlijke samenwerkingsverbanden ook daar waar men zich wel kan beroepen op inbesteden of dwarsbesteden kan ook mededingingsrecht en staatssteunrecht en belangrijke rol spelen bij uitwerking van Ghandering en prijsstelling.

Bij de zelfstandige organisatie kan mededingingsrecht (Wet markt en overheid) en staatssteunrecht en belangrijke rol spelen bij de uitwerking van Ghandering en prijsstelling.

Bij de netwerkconstructie kan vooral het mededingingsrecht (Wet markt en overheid) en staatssteunrecht en belangrijke rol spelen bij de uitwerking van Ghandering en prijsstelling.

Bij afstemming kan men beter ook toetsen of de afstemming consequenties heeft die het staatssteunrecht of het mededingingsrecht (Wet markt en overheid).

T2.5.Publiek-private samenwerking

Bij publiek-private samenwerking is de juiste toepassing van aanbestedingsrecht, mededingingsrecht (Wet markt en overheid) en staatssteunrecht bij de selectie van de private partner, de Ghandering van de samenwerking, de prijsstelling en de opdrachtverlening aan het samenwerkingsverband van groot belang om juridische risico's te voorkomen.

Toelichting 3

Fiscale aspecten

Deze toelichting beoogd niet informatie te geven voor zelfstandige toepassing van Dscale uitzonderingen, maar bij wijze van achtergrondinformatie toelichting te verschaffen op Dscale aandachtspunten die kunnen spelen bij samenwerking.

T3.1.Uitzonderingen btw plicht

T3.1.1. Btw compensatiefonds

Via het [BTW-compensatiefonds](#) kunnen gemeenten in beginsel de door hen betaalde omzetbelasting voor uitbedede diensten/prestatiesterugkrijgen (art. 3 jo. art. 1 lid 1 onder c Wet bcf). Dit geldt overigens alleen voor prestaties die aan de gemeente worden verricht en door haar worden gebezigd anders dan in het kader van de onderneming (als DverheidDc.q. Dniet-ondernemerD).

Het Btw-compensatiefonds geldt dus niet voor de btw op prestaties die aan een openbaar lichaam of een privaatrechtelijke rechtspersoon worden verricht.

T3.1.2. Fiscale eenheid

Een uitzondering die het Dscal recht biedt ten aanzien van de Btw-plicht is de zogenoemde fiscale eenheid (artikel 7 lid 4 Wet OB). Tussen rechtspersonen die een Dscale eenheid vormen wordt geen btw betaald. De Dscale eenheid doet Dn Btw-aangifte voor alle ondernemingen samen. Voorwaarden zijn:

1. FinandDe verwevenheid: Ondernemingen zijn Dhandeel verweven als meer dan 50% van de aandelen van elk van de ondernemingen, direct of indirect, in dezelfde handen is. Bij stichtingen is alleen sprake van DhandDe verwevenheid als de DhandDe postie van de ene stichting rechtstreeks afhankelijk is van de andere stichting. Of als de DhandDe handelingen van de ene stichting rechtstreeks van invloed zijn op de andere stichting.
2. Organisatorische verwevenheid: Ondernemingen zijn organisatorisch met elkaar verweven als zij onder Dn overkoepelende leiding staan die als eenheid functioneert. De leiding per onderneming moet hieraan ondergeschikt zijn.
3. Economische verwevenheid: Ondernemingen zijn economisch met elkaar verweven in de volgende twee gevallen:
 - D De ondernemingen hebben in hoofdzaak hetzelfde economische doel. Bijvoorbeeld als zij een gemeenschappelijke klantenkring hebben.
 - D De ene onderneming oefent voor meer dan 50% aanvullende activiteiten uit voor de andere onderneming. Bijvoorbeeld als een werkmaatschappij haar producten afzet via een verkoopmaatschappij.
4. Zelfstandige ondernemingen: De ondernemingen moeten zelfstandige ondernemers zijn voor de BTW. Met iedere rechtsvorm kan een Dscale eenheid worden gevormd. Wel moet de eenheid gevormd worden met minstens Dn besloten vennootschap, commanditaire vennootschap, stichting of vereniging.
5. Gevestigd in Nederland.

T3.1.3. Kosten voor gemene rekening

De kosten voor gemene rekening is ontwikkeld in jurisprudentie van de Hoge Raad ¹⁴ Aan de volgende cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan voor een bevestigende beantwoording van de vraag of de doorberekening van gemeenschappelijk gedragen kosten niet als vergoeding voor verleende prestaties wordt aangemerkt:

- D de kosten worden gemaakt ten behoeve van verschillende ondernemers;

14 HR23 april 1997, EMB 1997/301, m.nt. A.L.C. Smoren; FED 1997/397, m.nt. R.N.G. van der Paardt; HR21 november 2008, LJN BC3696; EMB2008/41, m.nt. Bijl; NTFR 2008, 2361, m.nt. Peijnen HR 14 november 2008, LJN BB3365; EMB 2008/110, m.nt. J.J.P. Swinkels; NTFR 2008, 2310, m.nt. Zijlstra.

- de kosten worden in eerste instantie door één van hen betaald;
- de kosten worden voor het werkelijke bedrag doorberekend;
- de kosten worden volgens een tevoren vaststaande verdeelsleutel omgeslagen;
- het risico van de kosten gaat alle deelnemers aan volgens de overeengekomen verdeelsleutel.

T3.1.4. Koepelvrijstelling

Van de koepelvrijstelling kunnen de samenwerkingsverbanden van vrijgestelde ondernemers en/of niet-ondernemers gebruik maken (art. 11 lid 1 onder u Wet OB). Daaronder vallen in beginsel ook gemeenten. De door het samenwerkingsverband te verrichten diensten zijn dan vrijgesteld van btw-heffing indien en voor zover deze diensten door de deelnemers van het samenwerkingsverband worden aangewend voor de eigen btw-vrijgestelde prestaties dan wel niet-ondernemershandelingen. Om gebruik te kunnen maken van de [koepelvrijstelling](#) dient aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- De entiteiten kwalificeren als een zelfstandige groepering van personen □ Op grond van deze voorwaarde moeten de leden voldoende zeggenschap hebben in het beleid van de koepel;
- De diensten zijn rechtstreeks nodig voor de prestaties van de leden. Dat wil zeggen dat deze diensten ervoor zorgen dat de leden in staat zijn hun (btw-vrijgestelde of niet-belastbare) prestaties te verrichten (kan ruim worden uitgelegd, verzorgen van administratie is in beginsel voldoende gerelateerd);
- De leden van het samenwerkingsverband verrichten btw-vrijgestelde prestaties of zijn geen ondernemer voor de Wet op de omzetbelasting 1968;
- Er mag geen ernstige verstoring van concurrentieverhoudingen optreden, de prestaties die wel tot een ernstige concurrentieverstoring leiden zijn door de wetgever benoemd; en
- De kosten dienen zonder winstoverslag worden doorberekend aan de leden.

Het nadeel van de toepassing van de koepelvrijstelling is dat deze vrijstelling niet van toepassing is op de gezamenlijke werkzaamheden op het gebied van onder meer ICT, de salarisadministratie en financiële administratie (zie art. 9 Uitvoeringsbesluit OB en art. 9a Uitvoeringsbeschikking OB). Deze diensten blijven dus belast.

T3.2. Btw en de keuze tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden

Bij uitvoering [binnen de eigen organisatie](#) is geen sprake van fiscaalrechtelijke aandachtspunten.

Bij [privaatrechtelijke taakbehuiging](#) is in beginsel wel sprake van btw-plichtigheid, nu de private organisatie diensten zal gaan verlenen aan de gemeente. Bij btw plicht in het kader van privaatrechtelijke taakbehuiging kan ook worden of de vrijstelling voor een fiscale eenheid een oplossing biedt.

Bij [uitbesteding](#) als opdracht is in beginsel sprake van fiscaalrechtelijke aandachtspunten. Compensatie via het BTW-compensatiefonds en vrijstellingen en uitzonderingen kunnen worden onderzocht. Bij uitbesteding als [subsidie](#) is sprake van fiscaalrechtelijke aandachtspunten indien de subsidie een vergoeding voor een aan de gemeente geleverde prestatie vormt. Wanneer een [dienstverleningsovereenkomst](#) wordt gesloten met een privaatrechtelijke organisatie, dan is er in beginsel sprake van Btw-plichtigheid. Via het [BTW-compensatiefonds](#) kunnen gemeenten in beginsel de door hen betaalde btw voor uitbestede diensten/prestaties terugkrijgen (art. 3 jo. art. 1 lid 1 onder c Wet bcf). Dit geldt overigens alleen voor prestaties die aan de gemeente worden verricht en door haar worden gebezigd anders dan in het kader van de onderneming (als Overheid o.q. Niet-ondernemer). De btw-vrijstellingen als hierboven omschrijven zijn bij uitbesteding eerder onwaarschijnlijk.

Wanneer een dienstverleningsovereenkomst wordt gesloten met een andere overheid, dan is er in beginsel sprake van Btw-plichtigheid. Via het BTW-compensatiefonds kunnen gemeenten in beginsel de door hen betaalde btw voor uitbestede diensten/prestaties terugkrijgen (art. 3 jo. art. 1 lid 1 onder c Wet bcf). Dit geldt overigens alleen voor prestaties die aan de gemeente worden verricht en door haar worden gebezigd anders dan in het kader van de onderneming (als Overheid o.c.q. Niet-ondernemer).

Het BTW-compensatiefonds niet voor de btw op prestaties die aan een openbaar lichaam of een privaatrechtelijke rechtspersoon worden verricht.

T3.3. Publiek-publieke samenwerking

Voor alle vormen van samenwerking geldt dat in overleg met de belastinginspecteur moet worden bekeken wat de scale mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Er is redelijk wat mogelijk, maar voor overheidssamenwerking geldt geen algemene uitzondering op de plicht omzetbelasting te betalen.

Wanneer een dienstverleningsovereenkomst wordt gesloten met een andere overheid, dan is er in beginsel sprake van btw-plichtigheid. Via het [BTW-compensatiefonds](#) kunnen gemeenten in beginsel de door hen betaalde omzetbelasting voor uitbestede diensten/prestaties terugkrijgen (art. 3 jo. art. 1 lid 1 onder c Wet bcf). Dit geldt overigens alleen voor prestaties die aan de gemeente worden verricht en door haar worden gebezigd anders dan in het kader van de onderneming (als Overheid o.c.q. Niet-ondernemer). Voor overige taken moet naar een vrijstelling worden gekeken. Er zijn in beginsel twee vrijstellingen bij samenwerking: de [koopelvrijstelling](#) en de [kosten voor gemene rekening](#).

Bij afstemming speelt het aanbestedingsrecht geen rol. Immers de afstemming wordt gekenmerkt door het feit dat iedere deelnemer geen taken over en weer voor elkaar uitgevoerd of betaald.

Bij samenwerking in de [netwerkkonstruktie](#) is in beginsel sprake van scale rechtelijke aandachtspunten. Bij de netwerkkonstruktie wordt geen nieuwe rechtspersoon opgericht. Daarom is een beroep op de [koopelvrijstelling](#) of [fiscale eenheid](#) niet mogelijk. Afhankelijk ervan of aan de voorw. Bij de zelfstandige organisatie kunnen scale aandachtspunten aanwezig zijn. Er wordt immers een afspraak gemaakt over taakuitvoering en kosten die de uitvoerende partij hierbij maakt worden vergoed/er wordt betaald. In sommige gevallen zal compensatie via het Btw-compensatiefonds kunnen worden verkregen en soms zal via de transparantieregeling btw kunnen worden doorgeschoven. Maar dat kan zeker niet in alle gevallen en dan zal bekeken moeten worden wat via vrijstellingen kan worden bereikt.

Bij de [zelfstandige organisatie](#) is met uitzondering van het [gemeenschappelijk orgaan](#) wel sprake van een aparte rechtspersoon, en kan zodoende in beginsel gebruik worden gemaakt van de koopelvrijstelling. Daarbij is het wel van belang goed te kijken naar de taken waarop wordt samengewerkt. Niet alle taken kunnen immers onder de koopelvrijstelling worden gebracht (zie paragraaf 2.2). Indien niet aan alle voorwaarden kan worden voldaan is, kan voor die taken worden gekeken of een beroep de [kosten voor gemene rekening](#) wel mogelijk is.

T3.4. Publiek-private samenwerking

De [koopelvrijstelling](#) is louter toepasbaar bij Overgestelde ondernemers en/of niet-ondernemers. Zijn de betrokken private partijen bij [publiek-private samenwerking](#) niet als zodanig aan te merken dan is de vrijstelling niet toepasbaar. Dan zou gekeken moeten worden of de kosten voor gemene rekening kan worden toegepast.

Toelichting 4 Governance

T4.1. Zelf doen

Bij uitvoering **binnen de eigen organisatie** geldt de normale politieke verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor het geheel van wat de ambtelijke organisatie doet. Daarbij kan wel een interne opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie worden vormgegeven waarbij het college opdrachtgever is van de gemeentesecretaris als algemeen directeur van de ambtelijke organisatie. Dat doet niet af aan de gewone verantwoordelijkheden.

Bij **privaatrechtelijke taakbeëindiging** loopt de governance en verantwoordelijkheid anders. Bij privaatrechtelijke taakbeëindiging is in beginsel sprake van een **verbonden partij** van de gemeente. Er is immers sprake van een bestuurlijk en (hande)el belang (art. 1 BBV).¹⁵ Het bestuurlijk belang wordt vormgegeven omdat de gemeente in het stichtingsbestuur zit, of omdat de gemeente in de algemene vergadering (van aandeelhouders) of algemene ledenvergadering stemrecht kan uitoefenen (zie stap 5). De burgemeester is in beginsel verantwoordelijk voor het stemmen in de privaatrechtelijke rechtspersoon, nu het daar gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen (art. 171 Gemeentewet). Hij kan dat alleen doen na een besluit van het college (art. 180 lid 1 onder e Gemeentewet). Het college is dus primair verantwoordelijk voor hetgeen de verbonden partij voor de gemeente doet.

T4.2. Uitbesteden

Bij uitbesteding is slechts contractuele sturing mogelijk. Het betreft dan dus sturing in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. De governance van de uitvoerder is geen zaak van het gemeentebestuur.

T4.3. Samenwerken

T4.3.1 Afstemmen

Bij afstemming spelen in beginsel geen aspecten van (externe) governance. De eigen gemeentelijke organisatie en verantwoordelijkheden blijven volledig intact.

T4.3.2 Netwerk

Bij een netwerkconstructie spelen in beginsel geen governance vraagstukken. De governance van de uitvoerder, is een zaak van de uitvoerder. De gastgemeente (de afnemer) kan slechts via de contractuele afspraken sturen, of eventueel via instructies waar het mandaten betreft. Sturing zit dus uitsluitend in de relatie van opdrachtgever tot opdrachtnemer.

T4.3.3 Zelfstandige organisatie

Bij samenwerking met een aparte rechtspersoon is in beginsel sprake van een **verbonden partij** (art. 1 BBV). Daarbij moet onder meer sprake zijn van een bestuurlijk belang.

Bestuurlijk belang in eigenaarsvergadering

Voor een bestuurlijk belang is vereist dat er zeggenschap moet zijn, die tot uiting komt door stemrecht of door vertegenwoordiging in het bestuur van de verbonden partij. Binnen een gemeenschappelijk openbaar lichaam is het stemrecht in beginsel gegeven, nu altijd volksvertegenwoordigers en/of bestuurders van de gemeente in het algemeen bestuur zitten (art. 13 Wgr, zie stap 6). Ook voor een gemeenschappelijk orgaan geldt dat het stemrecht in beginsel gegeven is. Bij een gemeenschappelijk orgaan bestaat alleen het 'algemeen bestuur', er is geen 'dagelijks bestuur' (vgl. art. 15 Wgr, zie stap 6). Er is alleen geen sprake van een bestuurlijk belang wanneer gekozen wordt voor de variant waarbij niet alle deelnemende gemeentebesturen leden in het algemeen bestuur of gemeenschappelijk orgaan

¹⁵ Zie ook Handreiking verbonden partijen, MinBZK/PO juli 2005.

afvaardigen (art. 13 lid 5 resp. art. 15 Wgr).

Ook binnen de vereniging of coöperatie is het bestuurlijk belang in beginsel gegeven, aangezien hoofdregel is dat ieder lid stemrecht kan uitoefenen via de algemene ledenvergadering (art. 2:38 lid 1 resp. art. 2:53a BW). De besloten vennootschap heeft in elk geval een algemene vergadering van aandeelhouders, net als de naamloze vennootschap (art. 2:217 e.v. resp. art. 2:107 e.v. BW). Iedere aandeelhouder heeft in beginsel stemrecht binnen de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:228 lid 1 BW resp. art. 2:118 lid 1 BW). Uitgangspunt is dat een aandeelhouder zoveel stemmen krijgt als hij aandelen heeft, mits deze aandelen eenzelfde waarde hebben (art. 2:228 lid 2 BW resp. art. 2:118 lid 2 BW). Het stemrecht kan onder voorwaarden worden beperkt (art. 2:228 lid 4 en 5 BW resp. art. 2:118 lid 4 en 5 BW). Wanneer het stemrecht niet statutair beperkt is, is dus voldaan aan de eis van het bestuurlijk belang in de zin van artikel 1 BBV.

De stichting is een atypische vorm binnen de verbonden partijen. Wezenskenmerk van de stichting is immers dat deze geen leden kent (art. 2:285 lid 1 BW). De stichting kent dan ook geen ledenvergadering of een daarmee vergelijkbaar orgaan. Op grond van de wet kent de stichting alleen een bestuur (vgl. art. 2:292 BW). Er is dus in beginsel geen sprake van stemrecht binnen de stichting. Toch is het mogelijk om bij de statuten ook andere organen in te stellen (vgl. art. 2:293 BW).

Het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de algemene ledenvergadering en de algemene vergadering van aandeelhouders hebben gemeen dat zij als het ware een eigenaarsvergadering zijn. Alle Eigenaren hebben immers in beginsel zitting in die organen en kunnen daar stemrecht uitoefenen. Het stemrecht is het middel om het 'eigen' gemeentebelang naar voren te brengen binnen de verbonden partij. Het stemrecht van de eigenaar is in beginsel een recht dat deze eigenaar naar eigen goeddunken kan uitoefenen, natuurlijk binnen de grenzen van de wet.¹⁶

Bestuur verbonden partij

Naast de eigenaarsvergadering kennen alle verbonden partijen, met uitzondering van het gemeenschappelijk orgaan, ook een bestuur, dat in de praktijk verschillende namen kan hebben zoals raad van bestuur, dagelijks bestuur of directie.

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent naast het algemeen bestuur als eigenaarsvergadering een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 12 lid 1 Wgr). De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 13 lid 9 Wgr), en is naast lid van het algemeen bestuur ook voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 12 lid 3 Wgr). Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden (art. 14 lid 1 Wgr). De voorzitter van het openbaar lichaam is dus tevens lid van het dagelijks bestuur. De andere leden van het dagelijks bestuur worden in beginsel door en uit het algemeen bestuur aangewezen, net als de voorzitter (art. 14 lid 1 Wgr; zie stap 6).

Het bestuur van de vereniging of coöperatie wordt in beginsel, net als een dagelijks bestuur bij het openbaar lichaam, door en uit de algemene ledenvergadering benoemd (art. 2:37 lid 1 en 2 BW). Dus ook hier kan het zijn dat er naast stemrecht ook vertegenwoordiging in het bestuur plaatsvindt. Het bestuur bij de naamloze vennootschap en besloten vennootschap wordt in beginsel door de algemene vergadering van aandeelhouders benoemd, maar dat hoeft niet uit de algemene vergadering van aandeelhouders zelf te geschieden (art. 2:132 lid 1 BW resp. art. 2:232 lid 1 BW).

¹⁶ HR 30 juni 1944, NJ 1944, 465 (Wannex), HR 13 november 1969, NJ 1969, 462 (Distilleerderij Melchert) en HR 19 februari 1960, NJ 1960, 473, m.nt. H.B. (Aurora).

Artikel 2:129 lid 5 BW bepaalt expliciet dat de bestuurders bij de naamloze vennootschap zich richten naar het belang van de vennootschap en de daarmee verbonden onderneming. Hetzelfde geldt voor bestuurders bij de besloten vennootschap (art. 2:239 lid 5 BW). Aangenomen moet worden dat dit ook voor de bestuurders van de vereniging, coöperatie of stichting geldt, net zoals het voorheen ook reeds werd aangenomen voor de bestuurders van de naamloze en besloten vennootschappen.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat de commissarissen die in een raad van commissarissen verplicht zijn zich naar het belang van de coöperatie (art. 2:57 lid 2), de naamloze vennootschap (art. 2:140 lid 2 BW)¹⁷ resp. de besloten vennootschap (art. 2:250 lid 2 BW) en daarmee verbonden onderneming moeten richten. De commissarissen kan dus niet dienen als 'waakhond' voor gemeentelijke belangen, al kan hij natuurlijk wel zijn gemeentelijke expertise inbrengen in de advisering aan het bestuur.

Eigenaarsvergadering als platform

Uit jurisprudentie over vennootschappen komt naar voren dat een beslissing van een orgaan dat uit meerdere personen bestaat tot stand komt na beraadslaging binnen dat orgaan, zodat ieder lid van het orgaan ook zijn belang naar voren kan brengen en anderen kan overtuigen.¹⁸ In de doctrine wordt aangenomen dat dit niet alleen voor de algemene vergadering van aandeelhouders geldt, maar tevens voor het bestuur en de raad van commissarissen, maar ook voor de algemene ledenvergadering bij een vereniging of coöperatie. Ook in het publiekrecht is gebruikelijk dat vertegenwoordigende organen, zoals ook het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam en een gemeenschappelijk orgaan zijn, tot beslissingen komen na beraadslaging.

Dat in de eigenaarsvergadering moet worden beraadslaagd, sluit ook aan bij de functie van deze vergadering. In deze vergadering komen alle belangen immers bijeen en wordt al het ware een eindbeslissing genomen. Het bestuur heeft in zowel privaats- als publiekrechtelijke eigenaarsvergadering het recht om zijn standpunt, en daarmee het belang van de verbonden partij, naar voren te brengen (zie o.a. art. 2:117 lid 4- en art. 2:227 lid 4 BW).¹⁹ In de eigenaarsvergadering moet men dan rekening houden met alle betrokken belangen en deze zorgvuldig afwegen (art. 2:8 BW resp. art. 3:4 lid 1 Awb). De belangen die gediend zijn met een beslissing mogen de belangen van een ander niet onevenredig schaden (art. 2:8 BW resp. art. 3:4 lid 2 Awb).

¹⁷ HR 1 april 1949, NJ 1949, 485, m.nt. ph. ANH (Doetinchemse IJzergieterij).

¹⁸ HR 15 juli 1968, NJ 1969, 101, m.nt. GJS (Wijzenmuller).

¹⁹ Zie ook HR 10 maart 1995, NJ 1995, 595, m.nt. Ma (Janssen Perij).

Toelichting 5 Personeel

Bestuurlijke samenwerking heeft vaak, zeker als het om netwerkconstructies of een constructie met een zelfstandige entiteit gaat, ook personele gevolgen. Daarbij komen vraagstukken voor als de ambtelijke status vs. een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht maar ook medezeggenschap. In deze toelichting wordt in algemene zin op deze onderdelen ingegaan.

T5.1. Personeel bij de gemeente

T5.1.1 Ambtenaren

De gemeente is een openbaar lichaam in de zin van de Grondwet (art. 123 Grondwet). Dat betekent dat de diensten en bedrijven die door de gemeente worden beheerd in beginsel tot de openbare dienst behoren (art. 1 lid 2 Ambtenarenwet). Het gemeentebestuur kan dan ook ambtenaren aanstellen (art. 1 lid 1 Ambtenarenwet).

T5.1.2 Arbeidsovereenkomsten

Een gemeente is ook een rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld (art. 2:1 lid 1 BW). Dat betekent dat de gemeente privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten (art. 2:1 lid 3 jo. art. 2:5 jo. art. 3:32 BW). Onder het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen valt ook het sluiten van overeenkomsten (art. 6:213 lid 1 BW), zoals een arbeidsovereenkomst (art. 7:610 lid 1 BW). Indien met een persoon een arbeidsovereenkomst is afgesloten dan is deze persoon geen ambtenaar in de zin van de ambtenarenwet (art. 1 lid 3 Ambtenarenwet), maar wel in het kader van de Gemeentewet (art. 4 Gemeentewet).

Een tot de openbare dienst behorend lichaam mag niet zomaar arbeidsovereenkomsten afdrukken. De hoofdregel is dat het ambtenaren aanstelt. Het bevoegd gezag van de gemeente moet vooraf (algemene) bepalingen vaststellen betreffende de gevallen waarin de voorwaarden waaronder door of namens de gemeente indienstneming op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kan geschieden (art. 134 lid 2 Ambtenarenwet). In beginsel kan slechts een arbeidsovereenkomst worden aangegaan voor het bij oproep verrichten van werkzaamheden van een in aard en omvang wisselend karakter (art. 2:5 CAR). Het bevoegd gezag is overigens sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur het college van burgemeester en wethouders (art. 160 lid 1 onder c Gemeentewet). Op het personeel waarmee een arbeidsovereenkomst wordt afgesloten zijn delen van de Ambtenarenwet (zie art. 134 lid 2 Ambtenarenwet) en de Gemeentewet (art. 4 Gemeentewet) van overeenkomstige toepassing. Titel 7:10 van het Burgerlijk Wetboek is in beginsel niet van toepassing op arbeidsovereenkomsten bij de gemeente, tenzij deze titel expliciet van toepassing is verklaard in de arbeidsovereenkomst of bij verordening (art. 7:615 BW).

T5.2. Personeel bij publiekrechtelijke samenwerking

T5.2.1 Ambtenaren

Bij een centrumregeling gaat het personeel soms over naar de centrumgemeente. Op het personeel dat in dienst is bij de centrumgemeente is paragraaf T5.1 onverkort van toepassing.

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van artikel 8 lid 1 Wgr behoort in beginsel tot de openbare dienst (art. 1 lid 2 Ambtenarenwet). De Centrale Raad van Beroep, de hoogste bestuursrechter in ambtenarenzaken, komt tot deze conclusie omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen zo sterk in de publiekrechtelijke sfeer gelegen is. Dat geldt volgens de Centrale Raad van Beroep zelfs wanneer enkele particuliere organisaties aan de gemeenschappelijke regeling zouden deelnemen. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kan dan ook ambtenaren in dienst hebben, sterker nog: dit is de hoofdregel.

T5.2.2 Arbeidsovereenkomsten

Een tot de openbare dienst behorend lichaam mag namelijk niet zomaar arbeidsovereenkomsten afsluiten. Het bevoegd gezag van het openbaar lichaam moet vooraf (algemene) bepalingen vaststellen betreffende de gevallen waarin de voorwaarden waaronder door of namens het gemeenschappelijk openbaar lichaam indienstneming op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kan geschieden (art. 33 lid 1 jo. art. 134 lid 2 Ambtenarenwet). De CARUWO is niet van rechtswege van toepassing op een gemeenschappelijk openbaar lichaam, maar wordt wel vaak van toepassing verklaard. In dat geval kan in beginsel slechts een arbeidsovereenkomst worden aangegaan voor het bij oproep verrichten van werkzaamheden van een in aard en omvang wisselend karakter (art. 2:5 CAR). Het is mogelijk dat een andere arbeidsvoorwaardenregeling wordt afgesloten. Het bevoegd gezag is overigens het algemeen bestuur (art. 33 lid 1 jo. art. 136 lid 1 Wgr jo. art. 159 Gemeentewet-oud). Benoeming, schorsing en ontslag van ambtenaren geschiedt in beginsel door het dagelijks bestuur (art. 33 lid 1 jo. art. 136 lid 1 Wgr jo. art. 160 Gemeentewet-oud). Op het personeel waarmee een arbeidsovereenkomst wordt afgesloten zijn delen van de Ambtenarenwet (zie art. 134 lid 2 Ambtenarenwet) en de Gemeentewet (art. 4 Gemeentewet) van overeenkomstige toepassing. Titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek is in beginsel niet van toepassing op arbeidsovereenkomsten bij de gemeente, tenzij deze titel expliciet van toepassing is verklaard in de arbeidsovereenkomst of bij verordening (art. 7:615 BW).

T5.2.2 Overgang naar samenwerkingsverband

Voor de overgang van de ambtenaren naar een samenwerkingsverband geldt wel dat hierover overleg moet plaatsvinden met de ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft wettelijk geen adviesrecht over het treffen van een gemeenschappelijke regeling als zodanig. Dat valt onder het zogenaamde politiek primaat (art. 46d sub b WOR).²⁰ Over de gevolgen van de samenwerking voor het personeel bestaat wel adviesrecht. Wanneer een gemeente toch advies vraagt over de gemeenschappelijke regeling als zodanig, dan geldt vanaf dat moment wel een adviesrecht voor de ondernemingsraad.²¹ Dat kan later niet teruggenomen worden. Bij de personele overgang spelen ook de vakbonden nog een rol. De overgang van onderneming die men in het privaatrecht kent (art. 7:663 e.v. BW), waarbij de arbeidsrechtelijke verplichtingen verplicht mee overgaan bij 'overname' van een bedrijfsonderdeel, geldt niet voor ambtenaren.²² Dat betekent dat men ontslagen en opnieuw benoemd zal moeten worden. Wanneer samengewerkt gaat worden in een privaatrechtelijke rechtspersoon, dan betekent dit normaliter het verlies van de ambtelijke status. Ook dan geldt de overgang van onderneming niet. Voor medewerkers van de gemeente die een arbeidsovereenkomst hebben, geldt de overgang in beginsel wel (art. 7:662 lid 1 BW). Bij een deprivatisering (het terugnemen in gemeentelijke dienst) is de overgang van onderneming ook van toepassing.

T5.3. Personeel bij privaatrechtelijke samenwerking

Bij een dienstverleningsovereenkomst gaat het personeel soms over naar de Centrumgemeente. Op het personeel dat in dienst is bij de centrumgemeente is paragraaf T5.1 onverkort van toepassing. Privaatrechtelijke rechtspersonen behoren als hoofdregel niet tot de openbare dienst (art. 1 lid 2 Ambtenarenwet). Dat betekent dat zij in beginsel geen ambtenaren in dienst kunnen hebben (art. 1 lid 1 Ambtenarenwet). Bij privaatrechtelijke rechtspersonen is het uitgangspunt dan ook dat zij (privaatrechtelijke) arbeidsovereenkomsten sluiten, waarop titel 7.10 van het Burgerlijk Wetboek onverkort van toepassing is, inclusief de mogelijkheid van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's).

20. Vgl. HR 26 januari 2000, NJ 2000, 223, m.nt. Ma; JOR 2000/55, m.nt. R.H. van het Kaar (Herindeling Zuid-Holland), HR 26 januari 2000, NJ 2000, 224 (Opheffing waterschap), HR 1 maart 2002, NJ 2002, 295, m.nt. Ma (Rijksoverheid), HR 20 mei 2005, NJ 2005, 380, m.nt. Ma (Departementale herindeling) en HR 9 februari 2007, NJ 2007, 102 (Van Meedagkliniek). Zie ook CRvB 20 januari 2011, LJN BP2007 (Muziekchool Wederikwartier).

21. Hof Amsterdam (CRvB) 9 februari 2012, LJN BV7331 (Beladingsamenwerking Middelburg).

22. HvJEG 14 september 2000, C-343/98 (Collino en Chiapperio-Telecom Italia).

Dat betekent niet dat in voorkomende gevallen geen ambtenaren kunnen worden aangesteld bij bijvoorbeeld een stichting. De Centrale Raad van Beroep heeft meerdere malen uitgemaakt dat een stichting tot de openbare dienst kan behoren indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In dat geval kan een stichting dus ook ambtenaren aanstellen, wat onverlet laat dat nog steeds arbeidsovereenkomsten kunnen worden afgesloten (dat blijft het uitgangspunt).

Een stichting kan tot de openbare dienst behoren wanneer uit de statuten blijkt dat er een overwegende invloed van de overheid is op de doelstelling, het beheer en het beleid van de stichting. Of hiervan sprake is, kan op grond van vier cumulatieve criteria worden beoordeeld:

- ☐ Overwegende invloed op samenstelling bestuur en benoeming bestuursleden;
- ☐ Belangrijke invloed op inhoud,
- ☐ Belangrijke invloed op personeelsbeleid; en
- ☐ Goedkeuring voor belangrijke besluiten.

In het verleden is dezelfde jurisprudentie eveneens losgelaten op verenigingen, waardoor aangenomen moet worden dat ook een vereniging tot de openbare dienst kan behoren, indien aan de genoemde criteria voldaan is. Of dit ook voor vennootschappen of coöperaties geldt, die immers meer door winst gedreven worden, is niet bekend. Tot op heden is er geen jurisprudentie waarin deze vraag aan de orde is gekomen. Oorspronkelijk werd aangenomen dat in elk geval vennootschappen vanwege dit 'commerciële karakter' niet tot de openbare dienst konden behoren, maar de Centrale Raad van Beroep spreekt vaak van privaatrechtelijke rechtspersonen die tot de openbare dienst kunnen behoren, en daaronder zouden dan ook de vennootschappen kunnen vallen.

De vraag of de rechtspersoon tot de openbare dienst behoort is nimmer met zekerheid te beantwoorden, en grotendeels afhankelijk van rechterlijke uitspraken daaromtrent. Bij iedere statutenwijziging bestaat het risico dat niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan, waarmee de ambtenarenstatus ineens verloren kan gaan. Daarmee kan de betreffende medewerker in een vacuüm terecht komen, hetgeen in het verleden een aantal keren gebeurd is. Wanneer de ambtenarenrechtelijke status dus behouden moet worden, ligt een privaatrechtelijke rechtspersoon niet voor de hand.

T5.5. Medezeggenschap

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) is in eerste instantie tot stand gekomen voor privaatrechtelijke rechtspersonen, maar inmiddels ook van toepassing op publiekrechtelijke rechtspersonen (art. 1 WOR).

Een ondernemingsraad heeft onder meer adviesrecht over de overdracht van zeggenschap, duurzame samenwerking en de inkrimping of uitbreiding van werkzaamheden (art. 25 lid 1 WOR). De ondernemer (de gemeente) moet daartoe tijdig de ondernemingsraad inschakelen voor het voorgenomen besluit, zodat er nog wezenlijke invloed uitgeoefend kan worden (art. 25 lid 1 en 2 WOR). Daarbij moeten de overwegingen voor het voorstel worden meegezonden, welke een cruciale rol spelen (art. 25 lid 3 WOR). De ondernemingsraad bepaalt, binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid, welke informatie hij nodig heeft. Alvorens advies uit te brengen, moet eerst overleg plaatsvinden tussen ondernemer en ondernemingsraad (art. 25 lid 4 WOR). De ondernemingsraad mag daarbij voorstellen doen of standpunten kenbaar maken (art. 23 lid 2 WOR). Het gesprek gaat in beginsel niet over het beleid of de uitvoering van publiekrechtelijke taken, tenzij het de werkzaamheden van de medewerkers betreft (art. 23 lid 2 WOR).

Ook de publiekrechtelijke vaststelling van taken van publiekrechtelijke lichamen en onderdelen daar-

van vallen niet onder het overleg- en adviesrecht van de ondernemingsraad (art. 46d onder b WOR). Dit is het zogenoemde politieke primaat. Ook hier geldt dat wel advies moet worden gevraagd voor zover het de gevolgen voor werkzaamheden van de medewerkers betreft. Dat betreft volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad dan vaak advisering ten aanzien van nadere uitwerking van het politieke besluit.

Wanneer een ondernemer toch advies vraagt aan de ondernemingsraad, dan kan hij zich later niet meer beroepen op het politieke primaat. De Wet op de ondernemingsraden biedt een zogenaamde minimumbescherming, indien de ondernemer meer rechten biedt, dan kunnen deze later niet worden beperkt.

T5.6. Georganiseerd overleg

Op landelijk niveau overleggen de organisaties van overheidspersoneel (vakorganisaties) met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en werkergeversvertegenwoordiging in het Landelijk overleg gemeentelijk arbeidsvoorwaarden (LOGA) over de collectieve arbeidsvoorwaardenregeling sector gemeenten (CAR) en de Uitwerkingsovereenkomst (UWO). Deze vorm van overleg is in tegenstelling tot de WOR overigens niet bij wet geregeld.

Hoewel op landelijke niveau het overleg plaatsvindt in het LOGA, vindt op lokaal niveau overleg plaats in het georganiseerd overleg. Het georganiseerd overleg overlegt niet inhoudelijk over wat in het LOGA is overeengekomen, tenzij dat door het LOGA is afgesproken.

In gemeenten die niet bij de UWO zijn aangesloten, vindt het overleg in het georganiseerd overleg plaats over de lokale uitwerking van de CAR.

De afspraken die op landelijk en lokaal niveau worden gemaakt, zijn bindend voor de gemeente. De afspraken worden door het college van de gemeente lokaal vastgesteld.

Een uitzondering met betrekking tot de landelijke afspraken worden gevormd door de gemeenten, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Zij kennen allen een eigen arbeidsvoorwaardenregeling welke eveneens lokaal wordt vastgesteld.

Het georganiseerd overleg in een gemeente bespreekt 'de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtsdoestand van ambtenaren met inbegrip van de algemene regels volgens welke het personeelsbeleid zal worden gevoerd'. Het georganiseerd overleg is samengesteld uit een werknemersvertegenwoordiging welke lid zijn van (in de regel) de ABVAKABO PNV, ONV publieke zaak of OMHF. Ook andere vakorganisaties kunnen worden toegelaten. De voorwaarde is dat het gaat om een vakorganisatie die binnen die gemeentelijke organisatie representatief is. Deze werknemersvertegenwoordiging wordt bijgestaan door adviseurs van de landelijke vakcentrales. Het georganiseerd overleg voert overleg met het lid van het college dat personeelsaangelegenheden in zijn portefeuille heeft over de rechtspositie en arbeidsvoorwaardelijke zaken. De portefeuillehouder personeelsaangelegenheden van de gemeente is tevens de voorzitter van het georganiseerd overleg. Hij kan zich ambtelijk laten bijstaan door medewerkers van de afdeling personeelszaken. Ter ondersteuning van het overleg als geheel is het ook gebruik dat de gemeentesecretaris aan dit overleg deelneemt. Tenslotte wijst de werkgever een medewerker aan die het secretariaat voert van het georganiseerd overleg. De secretaris mag aan de besprekingen deelnemen.

Met het georganiseerd overleg wordt in de regel overleg gevoerd over de volgende zaken, waarbij

geldt dat deze paskunnen worden vastgesteld wanneer hierover overeenstemming is bereikt:

- de lokale arbeidsvoorwaarden die door de werkgever of de vakorganisaties zijn ingebracht;
- het sociaal plan bij ingrijpende veranderingen van een of meer dienstakken;
- onderwerpen van medezeggenschap die door de werkgever of de vakorganisaties in dat overleg zijn ingebracht.

Wanneer in het georganiseerd overleg geen overeenstemming wordt bereikt, is het mogelijk het advies in te winnen van de Lokale Advies- en Arbitrage Commissie (LAAC). Ook kan deze commissie om arbitrage worden gevraagd. De onafhankelijke commissie heeft tot taak om, afhankelijk van het verzoek van het georganiseerd overleg, hen te adviseren hoe het overleg verder kan worden gevoerd dan wel door middel van arbitrage vast te stellen met welk eindresultaat het overleg moet worden afgerond. Arbitrage is in deze bindend.

Wanneer partijen niet naar het LAAC gaan, zal via andere wegen getracht moeten worden het geschil op te lossen. Ook kan gezamenlijk vastgesteld worden dat geen overeenstemming bereikt kan worden over het overlegonderwerp, waarna het onderwerp van de agenda wordt afgevoerd.

T5.5.1 Relatie met ondernemingsraad

De ondernemingsraad heeft geen instemmingsrecht indien bepaalde zaken die instemmingsplichtig zijn (art. 27 lid 1 WOR) reeds in een collectieve arbeidsovereenkomst of een publiekrechtelijke arbeidsvoorwaardenregeling zijn vastgelegd (art. 27 lid 3 WOR). Bij een zogenaamd sociaal plan overlappen de bevoegdheden van het georganiseerd overleg en de vakbonden. De vakbonden hebben het primaat bij de onderhandelingen. De werkgever kan dan door onderhandelen met de ondernemingsraad indien de vakbonden niet meewerken. De ondernemingsraad kan ook reeds advies geven voordat een akkoord met de vakbonden is bereikt.



Begrippenlijst

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen / AB Rechtspraak bestuursrecht
Ambtelijke status	De status die een persoon verkrijgt wanneer deze overeenkomstig artikel 1 van de Ambtenarenwet in openbare dienst is aangesteld.
Arbeidsovereenkomst	De overeenkomst waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt in dienst van de andere partij, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten (art. 7:610 lid 1 BW).
Attributie	Het toekennen van een nieuwe, nog niet eerder toebedeelde bevoegdheid, aan een bestuursorgaan.
Aw2012	Aanbestedingswet 2012.
Awb	Algemene wet bestuursrecht.
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
Bedrijfsvoeringstaken	Taken die een organisatie heeft die administratief of ondersteunend van aard zijn. Bij het uitvoeren van deze taken is geen sprake van publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening.
Beleidsovereenkomst	Een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij een overheidslichaam een bepaald beleidsdoel nastreeft en waarbij het voorwerp van de overeenkomst aan de kant van de overheid een vermogensrecht is.

Beleidsregel	Een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (art. 1:3 lid 4 Awb). Het bestuursorgaan kan deze eenzijdig vaststellen omtrent zijn eigen bevoegdheden of door hem overgedragen bevoegdheden (art. 4:81 e.v. Awb).
Besloten vennootschap (BV)	Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen niet vrij overdraagbaar zijn (art. 2:175 lid 1 e.v. BW).
Bestuurlijke samenwerking	Samenwerking tussen uitsluitend overheidslichamen.
Bestuursorgaan	Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (art. 1:1 lid 1 Awb).
Bevoegdhedenovereenkomst	Een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij een bestuursorgaan een bepaald beleidsdoel nastreeft en waarbij het voorwerp van de overeenkomst aan de kant van de overheid een publiekrechtelijke bevoegdheid is.
Burgemeestersregeling	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend burgemeesters (en evt. een commissaris van de Koning of voorzitter van een waterschap).
BW	Burgerlijk Wetboek.
Centrumregeling	Een gemeenschappelijke regeling waarbij één deelnemer (enkelvoudige centrumregeling) of meerdere deelnemers (meervoudige centrumregeling) verantwoordelijk is c.q. zijn voor de uitvoering van taken van de deelnemers aan die regeling (art. 8 lid 3 Wgr).
Collegeregeling	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (en evt. gedeputeerde staten of een dagelijks bestuur van een waterschap).
Convenant	Een andere benaming voor een bevoegdhedenovereenkomst.
Coöperatie (of coöperatieve vereniging)	Een rechtspersoon met leden die gericht is op het in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien, krachtens de overeenkomsten die met deze leden zijn gesloten (art. 2:53 lid 1 e.v. BW).
Delegatie	Het door een bestuursorgaan overdragen van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen (artikel 10:13 e.v. Awb).
Dienstverleningsovereenkomst (DVO)	Een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente. Vaak wordt de dienstverleningsovereenkomst juridisch gekwalificeerd als een overeenkomst tot opdracht (art. 7:400 BW).

Doorkruisingsleer	Het leerstuk over de vraag of de overheid naast haar publiekrechtelijke bevoegdheden om een bepaald resultaat te bereiken gebruik mag maken van het privaatrecht om datzelfde resultaat te bereiken.
Dwarsbesteden	De situatie waarin een gemeente diensten verleent aan een andere gemeente.
Extern verzelfstandigen	De situatie waarin de uitvoering van de taak wordt belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat. Een synoniem voor privaatrechtelijke taakbehartiging.
Fiscale eenheid	In een ☐ scale eenheid worden meerdere ondernemers samen gezien als ☐ n ondernemer voor de omzetbelasting (btw), zodat zij onderling geen omzetbelasting verschuldigd zijn.
Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GOL)	Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 1 Wgr ingesteld openbaar lichaam. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kent een geëleed bestuur.
Gemeenschappelijk orgaan (GOR)	Het bij een gemeenschappelijke regeling krachtens artikel 8 lid 2 Wgr ingestelde bestuursorgaan. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kent slechts een (bestuurs)orgaan.
Gemeenschappelijk regeling (GR)	Een publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen op grond van de Wet gemeenschappelijk regelingen.
Gemeentewet-oud	De Gemeentewet zoals deze gold op 6 maart 2002, direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (zie art. 136 Wgr).
Gemengde regeling	Een gemeenschappelijke regeling tussen (1) de raden en colleges, (2) de raden, de colleges en de burgemeesters en (3) de colleges en burgemeesters van twee of meer gemeenten.
Governance	Het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties bij een samenwerkingsverband.
Gst	De Gemeentestem.
Horizonbepaling	Een bepaling in de regeling op grond waarvan een beslissing genomen kan worden over de verdere voortgang van de regeling.
HR	Hoge Raad der Nederlanden.
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (tot 1 november 2009).
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie (vanaf 1 november 2009).
Inbesteden	De situatie waarin een taak wordt uitgevoerd door een rechtspersoon waarop de opdrachtgevende overheid (enkelvoudig) of overheden (meervoudig) doorslaggevende invloed heeft c.q. hebben.
JAAN	Jurisprudentie Aanbestedingsrecht.

JB	Jurisprudentie Bestuursrecht.
Juncto (jo.)	Betekent in samenhang met / in verband met. Afgekort als jo. wordt deze term gebruikt om aan te geven dat twee of meer wetsartikelen in samenhang gelezen moeten worden.
Kosten voor gemene rekening	De kostenberekening waarbij de gezamenlijke kosten worden verdeeld zonder dat hierover omzetbelasting (btw) verschuldigd is.
Mandaat	De bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, waarbij de besluiten worden toegerekend aan dat bestuursorgaan (artikel 10:1 e.v. Awb). Termen die vaak gehanteerd worden om mandaat aan te duiden zijn machtigen, opdragen of namens.
Naamloze vennootschap (NV)	Een rechtspersoon met een in aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal, waarbij de aandelen vrij overdraagbaar zijn (art. 2:64 lid 1 e.v. BW).
Netwerkconstructie	Een samenwerkingsvorm waarbij één of meerdere organisaties belast zijn met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl er geen nieuwe organisatie is opgericht.
NJ	Nederlandse Jurisprudentie.
Overeenkomst	Een meerzijdige privaatrechtelijke rechtshandeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan (art. 6:213 lid 1 BW).
(Overeenkomst tot) Opdracht	De overeenkomst waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken (art. 7:400 lid 1 BW). In de samenwerkingspraktijk wordt dit vaak een dienstverleningsovereenkomst genoemd.
Overdracht (van bevoegdheden)	De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden voor de uitvoering van een taak worden overgedragen aan een ander, die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (art. 10:21 Awb). Indien besluitbevoegdheden worden overgedragen is sprake van delegatie (art. 10:13 Awb).
Overgang van onderneming	Een regeling in het privaatrecht waarbij arbeidsrechtelijke verplichtingen verplicht mee overgaan bij overname van een bedrijfsonderdeel. (art. 7:662 e.v. BW). Dit is niet van toepassing op ambtenaren.
Pensioenregeling	Het reglement waarin de werking van het pensioenfonds en de rechten en plichten van de werkgever en werknemer inzake de pensioen zijn geregeld.

PIOFACH	Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting; dit zijn bedrijfsvoeringstaken.
Politiek primaat	De voorrang van politieke besluitvorming die impliceert dat ondernemingsraad niet om advies behoeft te worden gevraagd over de publiekrechtelijke vaststelling van taken (artikel 46d sub b WOR).
Privaatrechtelijke rechtshandeling	Een handeling die uitgevoerd wordt met het oog op het tot stand brengen van een privaatrechtelijk rechtsgevolg. Deze worden verricht door de rechtspersoon (art. 2:5 jo. art. 3:32 BW).
Privaatrechtelijke rechtspersoon	Een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting (art. 2:3 BW).
Privaatrechtelijke taakbehartiging	De uitvoering van de taak is belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat (zie ook extern verzelfstandigen).
Privatisering	Het uitbesteden van een publieke taak aan één of meer private partijen.
Publiek-private samenwerking (PPS)	Een samenwerkingsverband tussen overheden en private partijen.
Publiekrechtelijke rechtshandeling	Een handeling die een publiekrechtelijk rechtsgevolg beoogd. Vaak in de vorm van een besluit (art. 1:3 lid 1 Awb).
Publiekrechtelijke rechtspersoon	Een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 2:1 BW).
Raadsregeling	Een gemeenschappelijke regeling tussen uitsluitend gemeenteraden (en evt. provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap).
Rechtspersoon	Een juridische constructie waardoor een organisatie privaatrechtelijke rechtshandelingen mag verrichten (art. 2:5 BW) en vervolgt kan worden voor het plegen van strafbare feiten (art. 51 Sr).
Rechtspositie	Het geheel van rechten en plichten van een persoon in een arbeidsrechtelijke situatie.
Regeling zonder meer	Gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumregeling wordt ingesteld (art. 1 jo. art. 8 Wgr).
Sr	Wetboek van Strafrecht.

Stichting	Een rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 2:285 lid 1 e.v. BW). Het doel mag niet inhouden het afdragen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch aan anderen, tenzij wat deze laatste betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.
Subsidie	De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (art. 4:1 lid 1 Awb).
Terugbesteden	De verlening van een overheidsopdracht door een via inbesteding gecontroleerde rechtspersoon aan de hem controlerende aanbestedende dienst(en).
Toetredingssom	Het bedrag dat betaald moet worden om toe te mogen treden tot een gemeenschappelijke regeling.
Uitbesteden	De situatie waarin taak wordt uitbesteed aan een private partij of marktpartij.
Uittreedsom	Het bedrag dat betaald moet worden om uit een gemeenschappelijke regeling te mogen treden.
Uitvoeringstaken	Taken die behoren bij de uitvoering van beleid en niet bij het maken van beleid of bij de ondersteuning van de organisatie/ bedrijfsvoering.
Verbonden partij	Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 lid 1 onder b BBV).
Vereniging	Een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel (art. 2:26 lid 1 e.v. BW), waarbij het doel niet mag inhouden het verdelen van de winst onder de leden.
Volmacht	De bevoegdheid die de volmachtgever verleent aan een ander, de gevolmachtigde, om in zijn naam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten (art. 3:60 lid 1 BW).
Wet OB	Wet op de omzetbelasting 1968.
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen.
Wob	Wet openbaarheid van bestuur.
WOR	Wet op de ondernemingsraden.
Zuivere inbesteding	De situatie waarin een taak binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd.



Literatuursuggesties

T.D. Cammelbeeck en H.R.B.M. Kummeling (red.), *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Deventer: Kluwer 2013 (zevende druk); bevat een artikelsgewijs commentaar op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

A.P.W. Duijkersloot, A.A.J. de Gier, G.T.J.M. Jurgensen B.J. Schueler, *De doorkruisingsleer in perspectief*, Den Haag: VNG 2010.

R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107.

R.J.M.H. de Greef, 'Samenwerking op het gebied van heffing en invordering van gemeente- en waterschapsbelastingen', *Gst.* 2010, 87.

R.J.M.H. de Greef, 'Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie', *Gst.* 2012, 54.

R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen.', *Gst.* 2012, 95.

R.J.M.H. de Greef, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud, 'Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging', *NTB* 2012, 6.

M. Hilders, H. Tjalma, R. Palstra en M. Meijers (red.), *Grip op samenwerking*, Den Haag: VNG 2012.

H.N. s'Jacob, 'Inbesteding door de gemeente: mogelijk of onmogelijk?', *Gst.* 2009, 54.

E.A. van de Kuilen en D. van Tilborg, 'De Wet markt en overheid', Gst. 2011, 70.

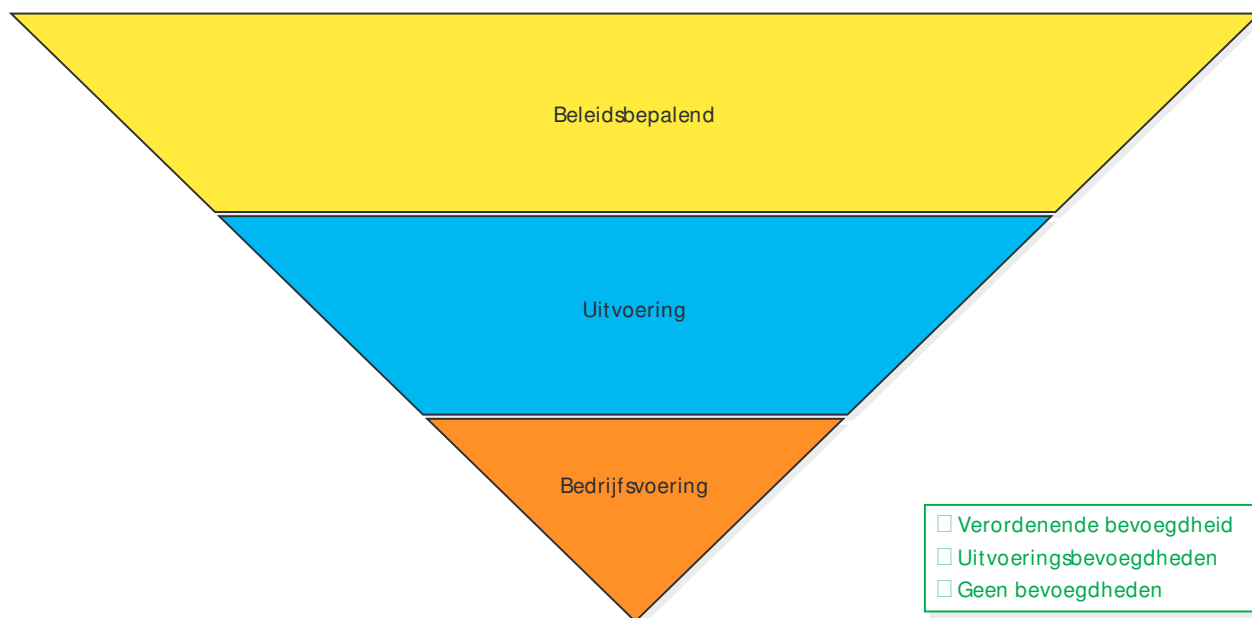
A.C.T.M. Martin en F.H.K. Theissen, 'Inbesteden en samenwerking tussen overheden', NJB 2007, nr. 39, p. 2489-2494.

B.F.Th. de Moor, 'Oprichten van en deelnemen in privaatrechtelijke rechtsvormen door gemeenten', Gst. 2007, 97.

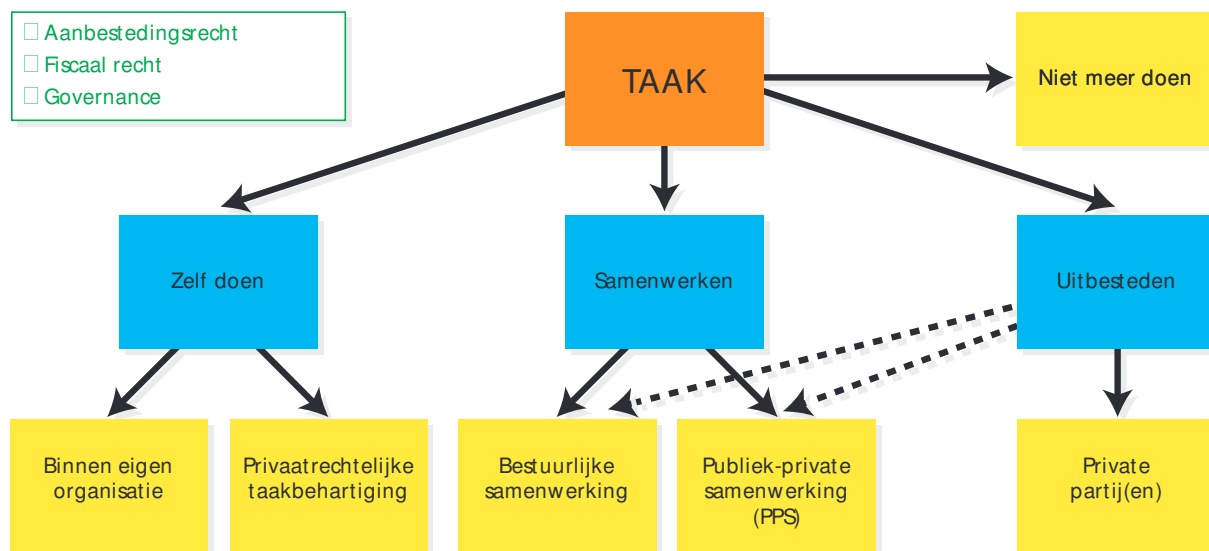
M. Scheltema en M.W. Scheltema, Gemeenschappelijk recht, Deventer: Kluwer 2007 (tweede druk).

S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, Deventer: Kluwer 2009.

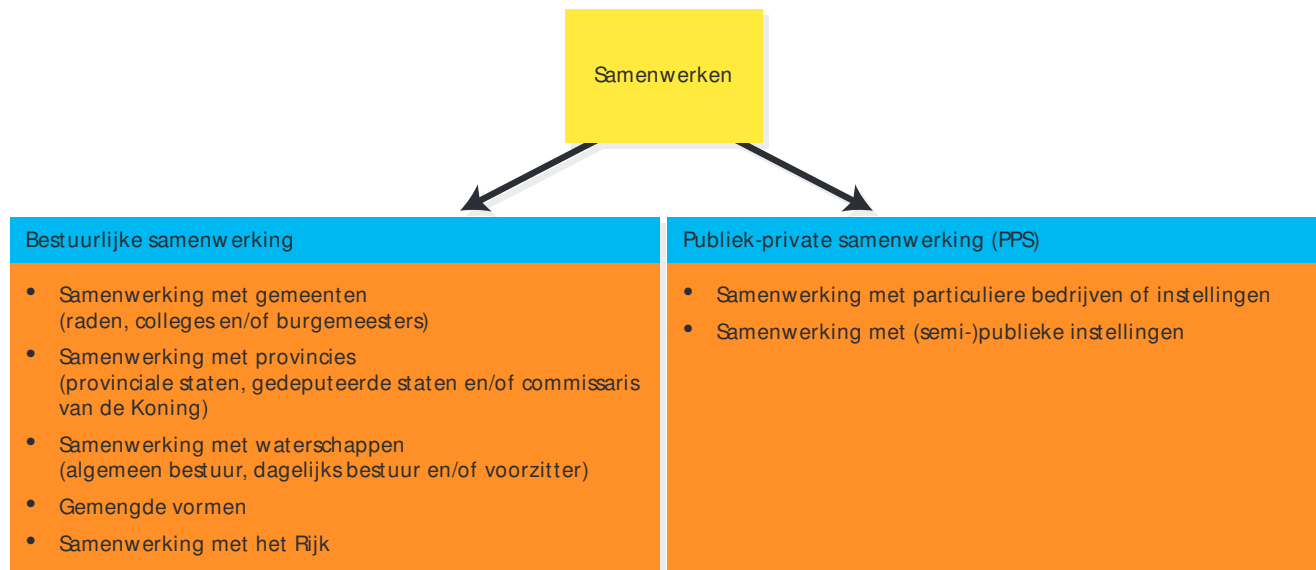
Stap 1 Taken



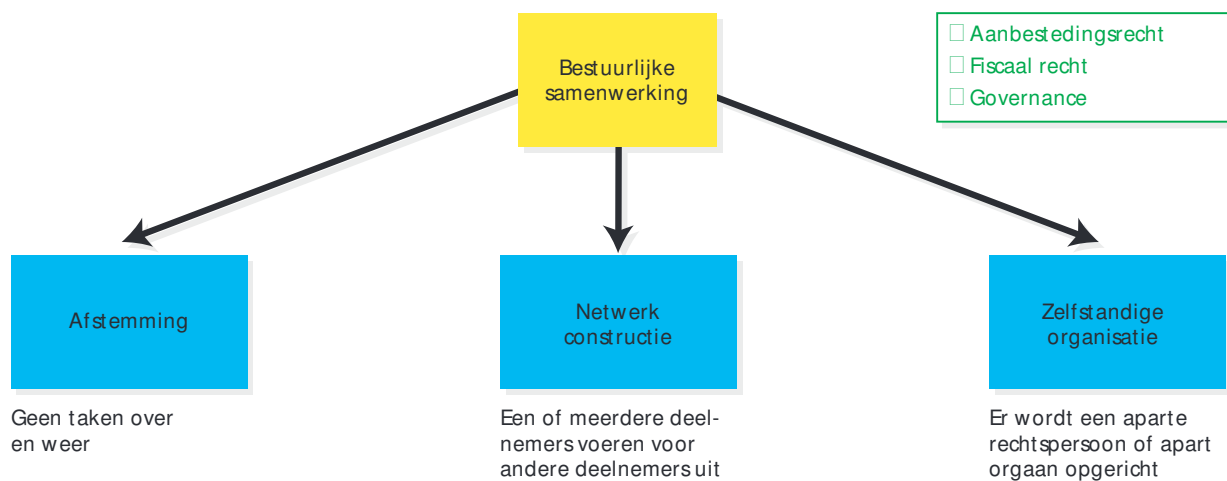
Stap 2 Hoe?



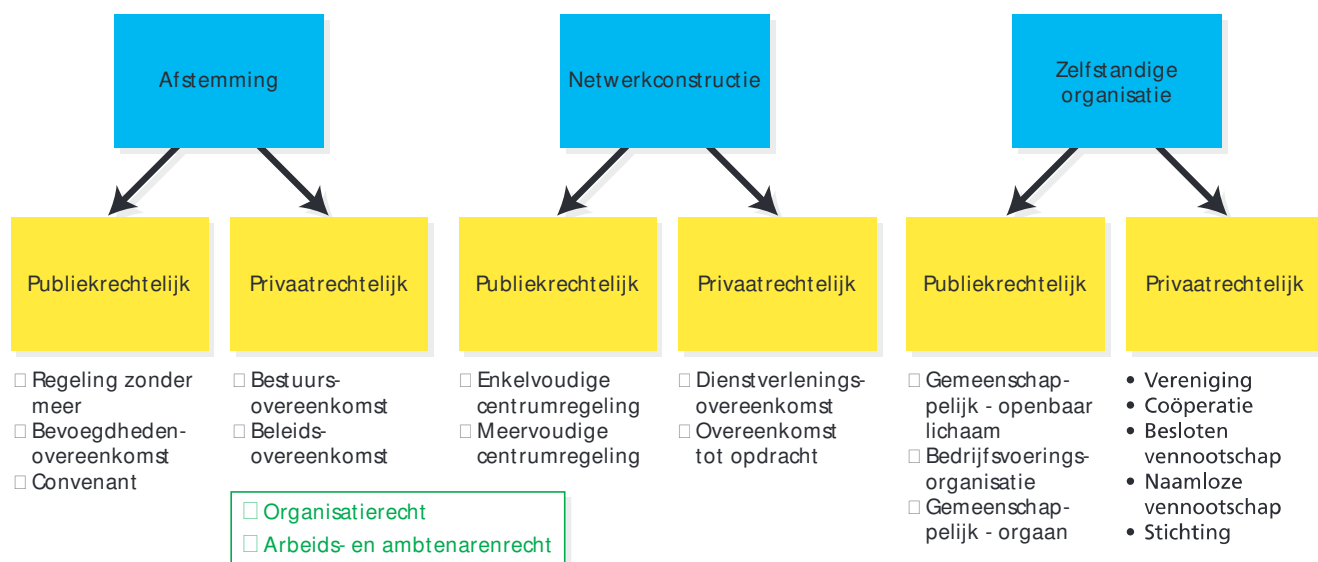
Stap 3 Partners



Stap 4 Samenwerkingsvorm



Stap 5 Rechtsvorm



Stap 6 Lagen

Centrumregeling	Openbaar lichaam
Duur (bepaalde vs. onbepaalde tijd)	
Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing	
Keuze centrumgemeente(n)	Bestuursaanstelling (algemeen bestuur, dagelijks bestuur, voorzitter)
	Stemverhoudingen, besluitvorming
Verantwoording en sturing (evt. gemeenschappelijk orgaan)	Verantwoordingsrelaties / Governance
Taken en bevoegdheden (mandaten)	Taken en bevoegdheden (mandaat/delegatie; privaatrechtelijke)
	Vestigingsplaats
Overgang personeel; medezeggenschap	Rechtspositie; overgang personeel; medezeggenschap

